

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.20>**Олексій Дніпров,**

докт. юрид. наук,

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: 0000-0002-7157-9748

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено теоретичному та практичному аналізу адміністративно-правових аспектів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в умовах розвитку та усталення громадянського суспільства у демократичній державі. Зазначено, що громадянське суспільство в широкому значенні – це об'єднання людей, між якими виникають стійкі взаємозв'язки під час досягнення поставлених цілей.

Наголошено на тому, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства виступає вагомим чинником демократизації держави та є невід'ємним елементом правової демократичної держави, в якій відповідні права мають реальний, а не декларований характер. Участь громадянського суспільства у політико-правовому житті країни має забезпечувати ефективність прийняття управлінських рішень, а також сприяти формуванню системи права на основі ціннісного визначення прав і свобод людини, громадянина та захисту їх законних інтересів. Проте сьогодні в Україні існує низка проблем у цьому аспекті, які протягом тривалого часу залишаються не вирішеними. Незважаючи на намагання органів публічної влади врегулювати на законодавчому рівні роль громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реальна взаємодія між цими інституціями залишається на досить низькому рівні. Задля підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства вона має відбуватись за чотирима напрямками.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, взаємодія, органи публічної влади, органи виконавчої влади, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Нині громадянське суспільство вважається невід'ємним елементом демократичної правової держави. Інститути громадянського суспільства повною мірою здатні якісно впливати на сучасні державотворчі процеси шляхом участі у конструктивному діалозі з органами публічної влади. Прозорість, відкритість та публічність прийняття управлінських рішень є умовами побудови демократичної держави, в якій носієм влади виступає народ. Протягом останніх років громадянське суспільство загалом та аспекти його взаємодії з державою в особі уповноважених органів зокрема розглядаються переважно в рамках зближення України з Європейським Союзом, акцентуючи увагу на адаптації національного законодавства до європейських норм та стандартів. Однак, незважаючи на той факт, що питання взаємодії державних установ (в тому числі, органів виконавчої влади) з інститутами громадянського суспільства було визначено Угодою між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року, окремі аспекти окресленої взаємодії було законодавчо регламентовано ще до того, як Україна вибрала курс на євроінтеграцію. Зокрема, в Україні у 2007 році було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, яким схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка втратила чинність у 2012 році. У цьому ж році було прийнято Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні й першочергові заходи щодо її реалізації», що втратив чинність у 2016 році, а також новий Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. З цього випливає, що правове регулювання функціонування інститутів громадянського суспільства трансформу-

ється залежно від викликів сучасних реалій та перебуває у постійному русі.

Отже, питання взаємодії між органами виконавчої влади та громадянським суспільством не є чимось новим, адже воно набуло відповідного формування, становлення та розвитку, що відбувається сьогодні. Проте у зв'язку з постійними реформами правового характеру, швидкоплинною та несталою нормативно-правовою базою, а також практичними проблемами реалізації громадянським суспільством своїх конституційних прав, свобод і законних інтересів дослідження адміністративно-правових аспектів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства характеризується актуальністю та доцільністю.

Взаємодію органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства у різних її проявах досліджувала велика кількість науковців, серед яких доцільно відзначити таких, як В. Буряк, В. Гуцов, І. Загайнова, О. Зайчук, В. Карлова, С. Кравченко, В. Козак, А. Колодій, Т. Крушельницька, Е. Макаренко, В. Мартиненко, А. Михненко, Р. Науменко, Н. Нелезенко, Н. Оніщенко, І. Пантелейчук, С. Сороковська, Ю. Сурмін, О. Шкурпат, І. Шпильовий, Н. Щур. На жаль, наукові напрацювання щодо визначення перспектив удосконалення відповідної взаємодії здебільшого не отримали втілення в життя, а ті аспекти, які було реалізовано, визначаються низкою проблем прикладного характеру.

Метою статті є проведення теоретичного та практичного аналізу адміністративно-правових аспектів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в умовах розвитку та усталення громадянського суспільства у демократичній державі.

Виклад основного матеріалу. Концепція громадянського суспільства притаманна європейському інтелектуальному, культурному й політичному розвитку доби капіталізму. Становлення громадянського суспільства є одним із пріоритетних напрямів розвитку європейського співтовариства. Громадянське суспільство, що складається з громадян, без яких воно неможливе, виступає своєрідним засновником правової демократичної держави [1, с. 17], тобто будь-яка правова демократична держава повинна мати належно сформоване й реально наявне громадянське суспільство з відповідними інститутами, що здатне дієво та раціонально впливати на загальнодержавну політику, забезпечуючи участь народу в публічному управлінні.

Громадянське суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання й регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [2, с. 152]. На нашу думку, означене тлумачення потребує деякого коригування, адже до характерних рис громадянського суспільства навряд чи можна віднести спонтанність його виникнення. Перш за все людей, які безпосередньо формують громадянське суспільство, об'єднує певна мета, для якої вони об'єдналися та якої прагнуть досягнути своїми діями. За таких обставин фактично громадянське суспільство в широкому значенні виступає об'єднанням людей, між якими виникають стійкі взаємозв'язки під час досягнення поставлених цілей. Говорячи про громадянське суспільство як невід'ємний елемент цілісного механізму демократичної держави, зазначаємо, що головною його метою виступає створення можливостей для реальної реалізації громадянами своїх прав та свобод. При цьому одним зі шляхів досягнення цієї мети є взаємодія з органами публічної влади загалом та органами виконавчої влади зокрема.

Громадянське суспільство можна розглядати як сукупність різних зв'язків і відносин між людьми задля якомога повнішого задоволення різноманітних інтересів, зокрема культурних, комунікативних, освітніх, економічних. Інтереси кожної конкретної людини, реалізація яких дає змогу задовольняти індивідуальні (групові, корпоративні) потреби, будуть приватними інтересами. Завданням державної влади є консолідація приватного й публічного інтересу [3, с. 33]. Зазначене підтверджує нашу тезу щодо мети громадянського суспільства, адже соціальні, культурні, економічні, екологічні та інші інтереси прямо впливають із регламентованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина. Окрім того, побудова публічної влади у країні за європейськими стандартами передбачає налагодження взаємодії між органами публічної влади та громадянським суспільством в усіх сферах суспільного життя. Перш за все це стосується виконавчої влади, оскільки вона є найбільш численною гілкою державної влади та наділена значними повноваженнями щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян.

За таких обставин необхідно визначити кореляцію держави та громадянського суспільства. Зокрема, у наукових колах існують

такі три підходи до співвідношення громадянського суспільства й держави:

- держава й громадянське суспільство – збіжні соціальні системи;
- держава й громадянське суспільство – різні соціальні системи, первинною (провідною) є держава, що контролює громадянське суспільство;
- держава й громадянське суспільство – різні соціальні системи, держава виконує службову (підпорядковану) роль щодо громадянського суспільства [4, с. 59–60].

На нашу думку, участь громадянського суспільства в публічному управлінні та адмініструванні держави є одним із головних критеріїв ефективності і якості діяльності органів публічної влади за її відповідної оцінки. Громадянське суспільство та держава є неподільними системами та виступають невід'ємними елементами правової демократичної держави.

Питання взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства – це одне з ключових питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади впливає на розвиток громадянського суспільства. Означена взаємозалежність відобразилась у нормах Конституції України. Проте необхідно визнати, що наявні відносини «влада – громадянське суспільство», як вдало визначають А. Михненко та С. Кравченко, є контурною нормативно-правовою схемою, не наповненою реальним змістом. Формування механізму взаємодії між органами публічної влади (зокрема, органами виконавчої влади) та громадянським суспільством – це складний, системний процес, тому що, хоча й не існує єдиної універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави як представника громадянського суспільства, а не навпаки [5, с. 8–9].

Визначивши загальнотеоретичні підвалини взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, маємо також звернути увагу на правову основу такої взаємодії. Звичайно, перелік нормативно-правових актів, які в тому чи іншому аспекті регулюють питання досліджуваної взаємодії, є невичерпним, тому визначимо лише базові, основи законодавчі акти. Зокрема, до них варто віднести Конституцію України як Основний Закон держави [6], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [7], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня

2011 року № 3166-VI [8], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [9], Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [10], Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [11], Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року № 3 [12], Постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 року № 1302 [13], Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [14], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976 [15].

Сьогодні у наукових колах виділяють три такі основні види взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства:

- залучення інститутів громадянського суспільства до консультацій та прийняття владно-управлінських рішень;
- громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади; їх інформаційна публічність, відкритість та прозорість;
- спільна реалізація соціально важливих програм [16, с. 244].

Ключовими аспектами взаємодії органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства в Україні є інституційні заходи щодо утворення структурних підрозділів з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади, тому, на нашу думку, слід виділити такі послідовні етапи впливу на виконавчу владу інститутами громадянського суспільства:

- 1) створення органів виконавчої влади;
- 2) виконання органами виконавчої влади своїх повноважень;
- 3) контроль за діяльністю цих органів.

За такої постановки питання важливо, щоб означена взаємодія органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства мала перманентний, тобто постійний, характер і була безперервною.

Однак, як показує практика, для реалізації означеної взаємодії кожний етап має низку проблем. Означені проблеми при-

вертають увагу як представників наукової спільноти, так і суб'єктів публічної влади. Зокрема, Ю. Сурмін серед головних з них виділяє такі.

1) Інститути громадянського суспільства не справляють відчутного впливу на процес прийняття державно-управлінських рішень. Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства не мають достатнього досвіду і навичок застосування процедур публічної політики й консультацій, що приводить до ухвалення неефективних рішень та недієвої політики.

2) Далеко не всі групи інтересів мають своє представництво у професійних неурядових організаціях, що ускладнює процес публічного консультування та врахування інтересів громадськості.

3) Неурядові організації мають стати необхідними владі, тобто розробляти й надавати такі продукти та послуги, належну якість яких влада забезпечити неспроможна.

4) Наявні правові механізми консультування з громадськістю не використовуються повною мірою ні органами влади, ні самими організаціям громадянського суспільства.

5) Більшість громадян позбавлена можливості реалізувати свої права на участь у процесі вирішення питань місцевого значення [16, с. 244–245].

Окрім того, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, визначає, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри [11]. Як наслідок, сьогодні в Україні відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади (в тому числі, органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування; недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики й вирішення питань місцевого значення; потенціал організацій громадянського суспільства неповною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та приводить до надмірного зростання бюджетних витрат; відсутня єдина державна інфор-

маційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [11].

Вищезазначена Національна стратегія мала ліквідувати або хоча б мінімізувати наявні проблеми взаємодії суб'єктів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Проте вже кінець 2020 року, а питання досі залишаються відкритими. На нашу думку, така ситуація сформувалася через відсутність загальнодержавного масштабованого розуміння концепції такої взаємодії. Аналіз цієї Національної стратегії показав, що вона не передбачає чітких шляхів вирішення означених проблем та не містить реальних заходів, спрямованих на їх вирішення. Все це в сукупності вказує на необхідність перегляду підходів до розроблення та формування Національної стратегії на наступний період.

За такої постановки проблеми пропонуємо взаємодію органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства визначити за такими напрямками:

– формування публічного діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства як на державному, так і на місцевому рівнях на умовах дотримання принципів законності, відкритості, прозорості;

– комунікація представників органів виконавчої влади з представниками громадянського суспільства під час участі останніх у політико-правовому житті держави; ст. 38 Конституції України регламентує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6]; до безпосередніх форм залучення інститутів громадянського суспільства до політико-правових справ країни можна віднести, наприклад, збори членів громади, трудового колективу чи громадян за інтересами; громадську ініціативу; діяльність громадських інституцій при органах виконавчої влади, тобто діяльність громадських рад чи інших органів громадської самодіяльності; петиційні форми громадської активності; участь громадян у політичних партіях та громадських організаціях, через які проводиться моніторинг діяльності чинної владної системи; діалогові форми участі, тобто наукові конференції, фокус-групи, симпозіуми, збори, обговорення та інші форми дискусії;

– застосування ресурсів smart-суспільства, зокрема електронного врядування; так, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвер-

дження плану заходів з впровадження Ініціативи Партнерство «Відкритий Уряд» від 18 липня 2012 року № 514-р задля підвищення якості надання адміністративних послуг, окрім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (зокрема, створення регіональних центрів обслуговування громадян на основі наявних дозвільних центрів), заплановано запровадити інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг) [17];

– співпраця щодо запобігання та протидії корупційним проявам в апаратах органів публічної влади, в тому числі в органах виконавчої влади.

Висновки

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, доходимо висновку, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства виступає вагомим чинником демократизації держави та є невід'ємним елементом правової демократичної держави, в якій відповідні права мають реальний, а не декларований характер. Участь громадянського суспільства у політико-правовому житті країни має забезпечувати ефективність прийняття управлінських рішень, а також сприяти формуванню системи права на основі ціннісного визначення прав і свобод людини, громадянина та захисту їх законних інтересів. Проте сьогодні в Україні існує низка проблем у цьому аспекті, які протягом тривалого часу залишаються невирішеними. Незважаючи на намагання органів публічної влади врегулювати на законодавчому рівні роль громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реальна взаємодія між цими інституціями залишається на досить низькому рівні. Задля підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства вважаємо, що вона має здійснюватися за такими напрямками:

– формування публічного діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства як на державному, так і на місцевому рівнях на умовах дотримання принципів законності, відкритості, прозорості;

– комунікація представників органів виконавчої влади з представниками громадянського суспільства під час участі останніх у політико-правовому житті держави;

– застосування ресурсів smart-суспільства;

– співпраця щодо запобігання корупційних проявах в апаратах органів публічної влади, зокрема органах виконавчої влади, та протидії ним.

Список використаних джерел:

1. Славна О. Громадянське суспільство як основа розвитку правової держави в контексті конституційної реформи. *Інтернаука. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 16–19.
2. Шайгородський Ю., Андрійчук Т., Дідух А. та ін. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія. Київ, 2011. 148 с.
3. Жаровська І. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Вип. 525. Правознавство. С. 33–36.
4. Скакун О. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
5. Михненко А., Кравченко С., Пантелейчук І. та ін. Суспільство та влада: механізми взаємодії: навчально-методичні матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади». Київ: НАДУ, 2013. 80 с.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
11. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України; Стратегія від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
12. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3. *Офіційний вісник України*. 2002. № 2. Ст. 57.
13. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302. *Офіційний вісник України*. 2002. № 36. Ст. 1700.
14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/243788058>.
15. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяль-

ності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

16. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навчальний посібник / за наук. ред. Ю. Сурміна, А. Михненка ; авт. кол.:

Ю. Сурмін, А. Михненко, Т. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.

17. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи Партнерство «Відкритий Уряд» : Розпорядження Кабінету Міністрів України ; План, Заходи від 18 липня 2012 року № 514-р.

Oleksii Dniprov. Interaction between the executive authorities and public institutions: administrative and legal aspect

The article is devoted to the theoretical and practical analysis of administrative and legal aspects of interaction of executive authorities with civil society institutions in the conditions of development and establishment of civil society in a democratic state. It is stated that civil society in the broadest sense is an association of people, between whom there are stable relationships while achieving goals.

It is emphasized that the interaction of executive authorities with civil society institutions is an important factor in the democratization of the state and is an integral element of a democratic state governed by the rule of law, in which the relevant rights are real rather than declared. The participation of civil society in the political and legal life of the country should ensure the effectiveness of management decisions, as well as contribute to the formation of the legal system based on the value of human and civil rights and freedoms and the protection of their legitimate interests. However, today in Ukraine there are a number of problems in this aspect, which have remained unresolved for a long time. Despite the efforts of public authorities to regulate at the legislative level the role of civil society in various spheres of activity of public authorities and local governments, the real interaction between these institutions remains quite low. In order to increase the effectiveness of the interaction between the executive authorities and civil society institutions, it should take place in four directions.

Key words: public administration, interaction, public authorities, executive authorities, civil society, civil society institutions.