

7. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 р. № 256: Наказ Міністерства охорони здоров'я №1254 від 13.10.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1508-17>.

8. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять №111. Міжнародна організація праці. Міжнародний документ від 24.06.1975. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161#Text.

9. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Закон України 8 вересня 2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.

10. Ткачишин В. Вплив негативних виробничих факторів на жіночий організм. *Медичні аспекти здоров'я жінки*. 2012. № 5 (57). С 48 - 51.

11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page5#Text>.

УДК 352:303.01

DOI: 10.32751/2617-5967-2022-02-03

Миколаєць А.П.

*к.ю.н., доцент, професор кафедри публічного
адміністрування Міжрегіональна
Академія управління персоналом*

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті розкрито напрацювання науковців з питання визначення форм взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Наголошено на тому, що з приводу виділення деяких форм взаємодії вчені приходять до єдиних міркувань, а також з приводу виділення інших форм існують певні розбіжності. Також виділення тих чи інших форм взаємодії держави і громадськості у сучасній Україні великою мірою залежить від специфіки компетенції конкретних суб'єктів – представників держави чи правового статусу представників громадськості, які вступають у взаємодію. Проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання виділення форм взаємодії держави та громадськості. Зауважено, що в нашій державі об'єктивно та фактично склалася певна система форм взаємодії між державою та громадськістю, окремі з яких безпосередньо врегульовані та передбачені чинним законодавством, а окремі з яких не визначені у ньому, проте впливають із його вимог та ґрунтуються на певних усталених правових традиціях, виражають правове розуміння та бачення владних суб'єктів, а також і представників громадськості щодо сутності і способів взаємної комунікації. Поряд з ними наявні і окремі форми взаємодії держави та громадськості, які є досить інноваційними, зародилися у національній правовій системі нещодавно в результаті перейняття передових ідей та міжнародних стандартів в окресленій сфері.

Запропоновано перелік форм взаємодії держави та громадськості, до яких автором віднесено такі: 1) громадський контроль; 2) проведення громадських експертиз; 3) проведення громадських слухань (публічного обговорення); 4) електронне врядування; 5) створення спільних засобів масової інформації; 6) інформаційно-комунікаційна

взаємодія, у якій беруть участь PR-служби відповідних органів влади; 7) направлення громадськістю звернень, запитів, петицій до органів публічної адміністрації з вимогою вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення, надати інформацію, реалізувати спільні заходи тощо; 8) надання публічною адміністрацією звіту про свою діяльність, стан реалізації завдань та отримання оцінки громадськості; 9) державне фінансування реалізації інститутами громадськості ініціатив у сферах, що мають загальносуспільне значення (наприклад, у сфері надання соціального забезпечення) або залучення інститутів громадськості до реалізації функцій з публічного адміністрування за конкурсом; 10) проведення спільних відкритих зустрічей, семінарів, круглих столів з вирішення проблем, що мають загальносуспільне значення; 11) підписання та реалізація спільних адміністративних договорів, меморандумів; 12) створення спільних органів або ж функціонування громадських рад (інших подібних інституцій) у складі органів публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне адміністрування, громадянське суспільство, держава, громадськість, взаємодія, громадський контроль, законність, форми.

The article reveals the work of scientists on the issue of determining the forms of interaction between the state and the public in modern Ukraine. It is emphasized that scientists come to the same conclusions regarding the selection of some forms of interaction, and there are certain disagreements regarding the selection of other forms. Also, the allocation of certain forms of interaction between the state and the public in modern Ukraine largely depends on the specifics of the competence of specific subjects - representatives of the state or the legal status of representatives of the public who enter into interaction. Peculiarities of normative and legal regulation of the selection of forms of interaction between the state and the public are analyzed. It is noted that in our country, objectively and in fact, a certain system of forms of interaction between the state and the public has developed, some of which are directly regulated and provided for by the current legislation, and some of which are not defined in it, but stem from its requirements and are based on certain established legal traditions, express the legal understanding and vision of powerful subjects, as well as representatives of the public regarding the essence and methods of mutual communication. Along with them, there are also separate forms of interaction between the state and the public, which are quite innovative, and were born in the national legal system recently as a result of the adoption of advanced ideas and international standards in the defined area.

A list of forms of interaction between the state and the public is offered, to which the author includes the following: 1) public control; 2) conducting public examinations; 3) public hearings (public discussion); 4) electronic governance; 5) creation of joint media; 6) information and communication interaction, in which the PR services of the relevant authorities participate; 7) sending appeals, requests, petitions by the public to public administration bodies with a demand to take certain actions or to refrain from taking them, to provide information, to implement joint measures, etc.; 8) provision by the public administration of a report on its activities, the state of implementation of tasks and receiving public evaluation; 9) state financing of the implementation of initiatives by public institutions in areas of general societal importance (for example, in the field of providing social security) or the involvement of public institutions in the implementation of public administration functions by tender; 10) conducting joint open meetings, seminars, round tables on solving problems of general societal importance; 11) signing and implementation of joint

administrative agreements, memoranda; 12) creation of joint bodies or functioning of public councils (other similar institutions) as part of public administration bodies.

Key words: *public administration, civil society, state, public, interaction, public control, legality, forms.*

Постановка проблеми. Розвиток взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні є одним із пріоритетних напрямів реалізації державної політики, утвердження демократії та сприяння функціонуванню громадянського суспільства. Також якість побудови зазначеної взаємодії значною мірою позначається на успішності зовнішньополітичного курсу Української держави, її інтеграції до Європейського союзу, імплементації загальноновизнаних стандартів врядування, входження на правах рівноправного члена до міжнародної спільноти розвинутих держав. У зв'язку з наведеним, нагальним питанням є удосконалення нормативно-правового та організаційного підґрунтя здійснення взаємодії держави та громадськості. В першу чергу, у такому випадку необхідним є чітке правове закріплення та подальша фактична інституціоналізація форм взаємодії держави і громадськості. Для зазначеного доцільним та актуальним буде здійснити, насамперед, теоретичні напрацювання з питання визначення форм такої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення наявних форм взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні як в рамках спеціально-правових досліджень діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, так і в більш загальному розумінні склала предмет наукових пошуків багатьох вчених. Серед них В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюк, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиш та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні попри істотний інтерес до розкриття форм взаємодії держави та громадськості у науковій думці бракує єдиного системного напрацювання з приводу виділення форм взаємодії зазначених суб'єктів, яке б характеризувалося значним рівнем наукового узагальнення та дозволяло б охопити усі зовнішні прояви такої взаємодії незалежно від конкретних представників держави чи громадськості, які вступають у безпосередню взаємодію.

Метою даної статті є з'ясування форм взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід насамперед відзначити, що між науковцями відсутня єдність думок з окресленої проблематики, а також наявна певна термінологічна плутанина, нечіткість меж між різними категоріями, як-то «форми взаємодії держави і громадськості», «способи взаємодії держави і громадськості», «напрями впливу громадськості на прийняття державно-владних рішень». Усі наведені поняття досить часто вживаються дослідниками для позначення однієї і тієї ж категорії, призводять до нечіткості та неуніфікованості термінологічного апарату з наведеного питання.

Зокрема, П.Г.Манжолола досліджує форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень, та пропонує виокремлювати такі форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень: 1) безпосередня участь громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику і відповідні рішення; 2) опосередковане представництво інтересів

громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); 3) діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок; 4) направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; 5) підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так й щодо певних суспільних подій; 6) організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань; 7) діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади, з числа представників громадських об'єднань; 8) обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки; 9) проведення семінарів, «круглих столів», консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації. Також науковець зауважує, що взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою в Україні чимдалі міцніше утверджується у формі створення громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань щодо законопроектів і рішень. Низьку ефективність діалогових форм співпраці влади та громадян спричинюють, наприклад, обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом та невизначеність джерел їх фінансування; низький рівень політичної культури усіх учасників даного процесу. Іншою формою участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень є громадські слухання [1], [2, с.16].

Д.П. Співак вважає, що для підвищення ефективності взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства, розвитку партнерських відносин доцільно активно використовувати як вже закріплені в чинному законодавстві України форми взаємодії, так і перевірені вітчизняним і міжнародним досвідом, такі форми взаємодії як: 1) підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій, зокрема дитячих, молодіжних, студентських, жіночих, екологічних організацій тощо, об'єднань ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, працівників науки, культури, охорони здоров'я, етнокультурних та інших формувань; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів і програм соціального розвитку; 3) розробка механізму розміщення та укладання договорів державного замовлення; 4) створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації, партнерства і так далі), які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення; 5) створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо; 6) проведення цілеспрямованої політики по підготовці кадрів та взаємного навчання державних службовців та представників інститутів громадянського суспільства навичкам і практиці роботи в партнерстві один з одним; 7) інші прийнятні/визначені суб'єктами взаємодії форми [3, с.160].

І.І.Сибіга стверджує, що аналіз наукових джерел дає змогу виділити найбільш вживані форми взаємодії неурядових організацій та органів державної влади, що успішно практикуються в західних демократичних країнах і які вже закріплені в чинному законодавстві України: 1) фінансова підтримка діяльності різних за спрямуванням неурядових та громадських організацій, що здійснюється, наприклад: а) шляхом цільового фінансування конкретних організацій, які проводять соціально значущу роботу; б) конкурсним розміщенням державних чи муніципальних грантів у середовищі громадських організацій; 2) участь неурядових організацій у розробленні та

обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина. До форм такої участі можна віднести лобіювання, аналітичну роботу «фабрик думок», публічні консультації тощо; 3) здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій); 4) надання неурядовими організаціями соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів; 5) утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; 6) співпраця органів виконавчої влади з неурядовими організаціями в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики; 7) проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; 8) виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування; 9) створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації партнерства тощо), які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення [4, с.245].

Міркування вчених є досить розширеними, у певних аспектах вони співпадають (як, наприклад, виділення серед форм взаємодії між державою та громадськістю створення спільних органів, проведення громадських експертиз). Проте особливістю наведених суджень авторів є їхня певна надмірна деталізація та заглибленість у розкриття особливостей форм взаємодії, що негативно впливає на всебічність та універсальність викладених підходів. Автори не розкривають динамічність системи форм досліджуваної взаємодії та можливість їхнього розгляду у декількох аспектах, залежність переліку форм взаємодії та їх змісту від багатьох істотних правових та інших факторів, як-то сфера взаємодії, конкретні представники громадськості і держави, які взаємодіють, періодичність проведення такої взаємодії тощо. Не у повній мірі слід погодитися із віднесенням до форм взаємодії виборів та референдуму. Адже останні є видами безпосередньої демократії, змістом наведених інститутів є не проведення спільних поєднаних у часі, просторі та за колом завдань заходів, спільних зусиль, ресурсів, і не реалізація взаємовпливу між уже функціонуючими органами державної влади (іншими суб'єктами, наділеними державно-владними функціями) та інститутами громадськості, а змістом є формування системи органів публічної влади, реалізація права народу на прийняття рішень загальнодержавного значення. Тобто форми безпосередньої демократії як правова категорія лежать у іншій правовій площині та не можуть бути віднесені до форм взаємодії, у якій обов'язковою є наявність двох суб'єктів та взаємний вплив їх один на одного, а також на процес прийняття рішень, вжиття заходів.

Продовжуючи наше дослідження, з'ясуємо, яким чином врегульовано питання форм взаємодії держави та громадськості у чинному адміністративно-правовому законодавстві України. Насамперед, доцільно відзначити, що окремого спеціалізованого нормативно-

правового акту, який би вичерпно визначав форми взаємодії держави і громадськості на сьогодні не прийнято. Наведене питання фрагментарно та дещо хаотично регулюється у значній кількості нормативно-правових актів. Зокрема, наприклад, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 №4572-VI, визначено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування. Зі змісту статті 22 Закону можна зробити висновок, що законом закріплені наступні форми взаємодії наведених суб'єктів: проведення консультацій з громадськими об'єднаннями, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [5]. А, наприклад, згідно Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580- VIII, передбачено наступні форми взаємодії органів Національної поліції та громадськості: надання звіту органами Національної поліції про свою діяльність, проведення відкритих зустрічей, здійснення постійного інформування громадськості про діяльність поліції, підготовка та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань, залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії поліції [6]. За постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики» [7], передбачено та врегульовано такі форми взаємодії держави і громадськості, як проведення консультацій з громадськістю та утворення спільних органів (громадських рад).

А постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», передбачено та детально регламентовано таку форму взаємодії держави та громадськості, як громадська експертиза [8].

То ж підсумовуючи усе наведене вище, зауважуємо, що питання виокремлення форм взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні є досить об'ємним, багатоаспектним, та потребує ґрунтовного і всебічного підходу до його розкриття. Виходячи з викладеного матеріалу, нині в нашій державі об'єктивно та фактично склалася певна система форм взаємодії між державою та громадськістю, окремі з яких безпосередньо врегульовані та передбачені чинним законодавством, а окремі з яких не визначені у ньому, проте впливають із його вимог та ґрунтуються на певних ustalених правових традиціях, виражають правове розуміння та бачення владних суб'єктів, а також і представників громадськості щодо сутності і способів взаємної комунікації. Поряд з ними наявні і окремі форми взаємодії держави та громадськості, які є досить інноваційними, зародилися у національній правовій системі нещодавно в результаті перейняття передових ідей та міжнародних стандартів в окресленій сфері. Наведені форми потребують підвищеної уваги як з боку вчених, так і законодавців, оскільки їх необхідно адаптувати та імплементувати до особливостей вітчизняної правової системи, врахувавши відповідні традиції, правову культуру та правову свідомість громадян.

Висновки. Наводячи безпосередньо перелік наявних форм взаємодії держави та громадськості, вважаємо, що на сьогодні досліджувана взаємодія відбувається у таких формах: 1) громадський контроль; 2) проведення громадських експертиз; 3) проведення

громадських слухань (публічного обговорення); 4) електронне врядування; 5) створення спільних засобів масової інформації; 6) інформаційно-комунікаційна взаємодія, у якій беруть участь PR-служби відповідних органів влади; 7) направлення громадськістю звернень, запитів, петицій до органів публічної адміністрації з вимогою вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення, надати інформацію, реалізувати спільні заходи тощо; 8) надання публічною адміністрацією звіту про свою діяльність, стан реалізації завдань та отримання оцінки громадськості; 9) державне фінансування реалізації інститутами громадськості ініціатив у сферах, що мають загальносуспільне значення (наприклад, у сфері надання соціального забезпечення) або залучення інститутів громадськості до реалізації функцій з публічного адміністрування за конкурсом; 10) проведення спільних відкритих зустрічей, семінарів, круглих столів з вирішення проблем, що мають загальносуспільне значення; 11) підписання та реалізація спільних адміністративних договорів, меморандумів; 12) створення спільних органів або ж функціонування громадських рад (інших подібних інституцій) у складі органів публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ротар Н. Налогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні // Політичний менеджмент. 2007. №1(22).
2. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень // Стратегічні пріоритети. 2007. №4. С. 13-18.
3. Співак Д. П. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства (політико- правовий аналіз) // Вісник Севастопольського національного технічного університету. Серія : Політологія. Вип. 123. 2011. С. 158-161.
4. Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 242-249
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 №4572-VI // Голос України. 2012. №70.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 №580-VIII // Голос України. 2015. №141-142
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996 // Урядовий кур'єр. 2010. №211
8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976 // Урядовий кур'єр. 2008. №214