

УДК 342.9

В. М. Юрах
кандидат юридичних наук,
Донецький юридичний інститут МВС України

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ, ВІДНЕСЕНИМИ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Актуальність теми. Мета даного дослідження полягає в тому, щоб визначити форми участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні. Ще донедавна це питання було на теоретичному рівні досить невивченим, певною мірою розмитим через відсутність ґрунтовних наукових розробок, а окремі існуючі наукові доробки стосувалися зазвичай лише окремих вузьких сфер діяльності органів виконавчої влади. Так, форми участі громадськості в тій чи іншій мірі розглядали В. Артеменко, А.М. Євгенєва, Є. Бусол, О.І. Сергієнко, А.І. Буханевич, В.А. Грабильніков, О.О. Чуб, І. Скібіна та інші. В спільних роботах вони вивчаються такими дослідниками як Т.І. Євтухова, Ю.В. Легенько, Р.І. Міщенко, О.В. Родіонов, О.В. Родіонов, О.М. Руденко, Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. В зарубіжній науці це питання також частково вже висвітлено А.М. Липчанською, С.О. Кондратьєвим, І.А. Скалабан та іншими. Проте у 2017 році було здійснено, як на нашу думку, високого рівня дисертаційне дослідження, в якому, практично в єдиному на сьогоднішній день, достатньо аргументовано та успішно розроблено теорію участі громадськості в управлінні державними справами, зокрема, мова йде про роботу В. В. Головка [1], яку ми і покладемо в основу даного дослідження.

Важливість та актуальність піднятої тематики обумовлюється необхідністю розбудови в Україні громадянського суспільства, що в принципі неможливо без підвищення рівня залучення громадськості до процесу управління державними справами.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що виокремлюючи форми, ми тим самим даємо певну загальну правову характеристику конкретному способу участі громадськості в управлінні державними справами, який змістовно наповнює цю форму, окреслюючи тим самим ті правові можливості, які доступні суб'єктам, що обирають певну форму конкретної діяльності. Якщо форму певної діяльності зазвичай [2; 3; 4] прирівнюють до певного порядку чи процесу, то нам видається більш обґрунтованою точка зору, згідно із якою її слід розглядати більш широко, тобто включаючи до цього поняття і порядки, і особливості реалізації певної діяльності. Вбачається, що такий підхід є найбільш вірним і може бути застосований до визначення форм участі громадськості в управлінні

державними справами. Так, адаптуючи науковий доробок С.Я. Вавженчука [5, с. 266] до нашої тематики, зазначимо, що форми участі громадськості в управлінні державними справами поєднують в собі такі елементи як: 1) порядок та умови реалізації права на участь в управлінні державними справами; 2) особливості діяльності суб'єктів, які реалізують своє право на участь в управлінні державними справами; 3) обсяг прав та обов'язків управнених осіб в правовідносинах, що виникають у зв'язку із реалізацією права на участь в управлінні державними справами; 4) способи та методи участі, що можуть бути застосовані в межах однієї форми; 5) засоби забезпечення законних інтересів сторін вказаних правовідносин; 6) порядок діяльності органів виконавчої влади для створення умов щодо забезпечення участі громадськості.

Вважаємо, що форми досліджуваної участі можуть тлумачитися в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі це будуть як зовнішні, так і внутрішні форми такої участі. Зовнішніми вважаємо ті форми, які можуть підвищити вказане функціонування шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, як то через участь громадськості в розробці певного законопроекту (тобто через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади, чи, наприклад, в разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Внутрішні форми відповідають по суті формам участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.

В цілому, характеризуючи стан вирішення проблеми визначення форм участі громадськості, слід вказати, що під такими формами розуміють досить різноманітні іноді «способи», іноді «механізми», «процедури», «інструменти», «рівні» участі. Значний ряд прикладів відповідної невизначеності та плутанини вже наводив в своїй роботі В.В. Головка у підрозділі щодо визначення форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Разом із тим, не повторюючи дослідника, маємо зазначити, що спектр таких неточностей набагато більший, аніж навів вчений. Це стосується як методичних посібників, навчальних видань, так і видань, призначених для

користування громадянами з метою їх правового обізнання. Звісно, що ці видання не повинні характеризуватися методологічно-науковою базою, проте невірне чи неточне викладення інформації в них не сприяє насправді ані підвищенню правової свідомості, ані справжньому навчанню державних службовців.

Найбільш розробленою, як ми вже вище відзначили, є теорія участі громадськості в управлінні державними справами В.В. Головка, здійснена під керівництвом Р.С. Мельника. Вчені виділяють окремо форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції виконавчих органів влади, серед яких вони пропонують визнавати: 1) інформування; 2) громадські експертизи та участь громадян у проведенні експертиз органами виконавчої влади; 3) діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів, перевірок та ін.; 4) діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо; 5) консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки [1, с. 29-30].

Участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції виконавчих органів влади, – це серцевина участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади. Тож спробуймо визначитися із тим чи повністю слід підтримувати точку зору В.В. Головка на виділені ним форми.

Одразу ж зазначимо, що досить сумнівним є виділення такої форми участі як інформування. Вчений в своєму дисертаційному дослідженні передбачає дискусійність такого підходу і тому пояснює своє бачення наступним чином. Насамперед відзначимо, що до цього поняття дослідник включає як отримання інформації у приватному порядку на підставі звернень (запитів), так і публічне поширення інформації [1, с. 165]. Розглядаючи ж проблемність питання про віднесення інформування в такому розумінні до форм участі, він зазначає, що основними протифактами є те, що інформування може розглядатися як складова процедура участі чи обов'язкова стадія у процесі реалізації права на участь. При цьому на доказ щодо виділення такої форми він наводить, по-перше, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р., яким інформування віднесено до основних форм участі громадян в управлінні державними справами (у Кодексі – у процесі прийняття рішень; але це є виявом термінологічного плюралізму у європей-

ському праві); по-друге, він зауважує на тому, що завдяки інформуванню в розумінні пасивної форми участі громадськість отримує можливість бути обізнаною з приводу діяльності органів публічної влади, через які народ опосередковано здійснює владу в державі, та контролювати її (за необхідності реагувати шляхом звернень, запитів, залишення відгуків, проведення експертиз, перевірок або навіть мітингів тощо); по-третє, інформування, як самостійна форма участі, має пасивний характер. Тобто в такому разі усі активні дії з приводу поширення, доведення інформації до відома громадськості здійснюють органи публічної (у даному випадку – виконавчої) влади. Громадяни ж лише ознайомлюються з нею та у порядку інформування не здійснюють яких-небудь дій, здатних вплинути на діяльність та/або рішення органів публічної влади. У випадку ж здійснення таких дій (що потягнуть правові наслідки) – вони вже розглядатимуться у межах інших форм участі громадян в управлінні державними справами або у контексті реалізації інших конституційних прав» [1, с. 167-168].

Відмітимо, що, на нашу думку, інформування не може розглядатися як форма участі громадськості в управлінні державними справами насамперед через відсутність впливу з боку громадськості в даному разі, про що, в принципі, говорить і сам дослідник. Громадськість виступає пасивним отримувачем інформації, іноді випадковим, іноді від банальної цікавості та незайнятості, але це не те, що характеризує активну громадянську позицію. Той же факт, що завдяки інформуванню громадськість отримує можливість бути обізнаною з приводу діяльності органів публічної влади лише підтверджує тезу про те, що це не є формою участі, адже отримати можливість та реалізувати можливість є різними явищами. Отримання певної можливості є передумовою для реалізації права. Якщо право на участь в управлінні державними справами є самостійним окремим правом, як стверджує В.В. Головка, то передумови для реалізації цього права аж ніяк не можуть бути складовою цього права.

На нашу думку, участь передбачає переважно активну сукупність дій чи одноразову дію з боку людини чи організацій (громадян, інститутів громадянського суспільства, тощо), а не діяльність органів виконавчої влади. Проте не можна заперечувати того факту, що звернення громадян до органів виконавчої влади за отриманням інформації про їхню діяльність є самостійною формою участі, яка в певних випадках може бути однією із стадій інших форм участі. Тому логічно дану форму йменувати не «інформування», а «отримання інформації» чи «інформаційна». До такої форми можливо включити будь-які способи отримання інформації про діяльність органів виконавчої вла-

ди, як то аналіз відкритих статистичних даних, ознайомлення із результатами діяльності органів виконавчої влади через вивчення їх звітів про роботу, звернення за отриманням інформації про діяльність, напрямки діяльності, тощо. Так, наприклад, на порталі американської громадської організації представників Індії в США зазначається, що способами участі громадян є «пошук інформації в газетах, журналах і довідкових матеріалах задля оцінювання її точності; відвідання зустрічей для отримання інформації, обговорення питань або надання підтримки» [6]. Інформування ж в тому сенсі, в якому воно вживається щодо позначення надання інформації від органів виконавчої влади може розглядатися тільки як спосіб забезпечення участі, яке є обов'язком органів виконавчої влади.

Далі, що стосується інших форм, то цілком підтримуємо виділення таких форм як громадські експертизи та участь в них, консультації з громадськістю, включаючи громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки. Що ж стосується таких форм як «діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів, перевірок та ін.» та «діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо», то, наприклад, в чеській науковій літературі при широкому концептуальному підході до участі громадськості можна зустріти поряд із такими формами як реалізація права на інформацію, права на об'єднання та зібрання, права на подання петиції, права на подання скарг та пропозицій, а також права на участь в адміністративних процедурах, і виділення «окремих/специфічних» форм участі громадськості, яка має назву «громадська охорона», тому вважаємо, що пропозиція В.В. Головка цілком може бути підтримана не тільки через його аргументацію, але й через те, що вона в принципі не протирічить ані логіці, ані наявному законодавчому регулюванню, ані навіть існуючій зарубіжній практиці.

Що ж до такої форми як «консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки», то в цілому безумовно підтримуючи виділення такої форми як «консультативна», все ж маємо визначитися із її змістом. Зокрема, розкриваючи форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, вчений говорить про публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки, в той же час під час розкриття форм участі громадськості в управлінні державними справа-

ми, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, автор вступає у певне протиріччя із висловленими ним міркуванням, називаючи вивчення громадської думки (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокусгрупи та ін.) та публічні громадські обговорення (конференції, семінари, форуми, круглі столи, зустрічі з громадськістю та ін.) окремими формами та не об'єднуючи їх в єдину групу «консультацій». Вважаємо, що консультативна форма участі громадськості включає в себе публічні громадські обговорення, електронні консультації, які є безпосередніми формами, та вивчення громадської думки, яка є опосередкованою формою консультацій, що прямо визначено п. 11 Порядку проведення консультацій з громадськістю № 996.

Водночас, в цілому змістовно підтримуючи розробку В.В. Головка, все ж маємо не погодитися із тим, що до форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, вчений не відносить електронні петиції (хоча такі відносять до форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади). Натомість, сьогодні працює урядовий портал Кабінету Міністрів, який приймає електронні петиції щодо роботи органів виконавчої влади. Вважаємо цей вид діяльності таким, що цілком відповідає необхідним ознакам форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеним до компетенції розглядуваних нами органів, і тим більше до форм участі задля підвищення ефективності їхнього функціонування.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

1. Форми участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади можуть тлумачитися в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі це будуть як зовнішні, так і внутрішні форми такої участі. Зовнішніми є ті форми, які можуть підвищити вказане функціонування шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, як то через участь громадськості в розробці певного законопроекту (тобто через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади, чи, наприклад, в разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Серед внутрішніх форм можливо виокремити: 1) безпосередні внутрішні форми участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОВВ, до яких відносяться форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції ОВВ; 2) опосередковані форми внутрішні форми означеної участі, які є досить розгалуженими, частково можуть перекриватися безпосередніми, а частково виходити за їх межі, але

в цілому їх можна узагальнено охарактеризувати як форми взаємодії ІГС та ОБВ.

2. Серцевиною процесу підвищення ефективності функціонування ОБВ шляхом залучення громадськості є участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції ОБВ.

3. «Внутрішніми» формами участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади є: 1) інформаційна форма – отримання інформації, в тому числі шляхом ознайомлення із нею через наданий доступ, шляхом звернень (тільки пропозиції та зауваження вважаємо такими, що відповідають ознакам даної форми участі громадськості в управлінні державними справами) тощо; 2) консультативна форма – участь громадськості в тих заходах консультативного характеру, які організуються органами виконавчої влади, як наприклад, в публічних громадських обговореннях, електронних консультаціях, під час вивчення громадської думки; 3) експертна форма – участь громадськості в проведенні експертиз органами виконавчої влади, а також самостійне проведення громадських експертиз; 4) охоронна форма – участь громадян в діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та охорони державного кордону; 5) інспекційна форма – участь громадян в діяльності органів виконавчої влади в якості громадських інспекторів; 6) оперативна (оскільки дозволяє оперативно реагувати на проблеми та запити громадян) форма – подання громадянами електронних петицій до Кабінету міністрів.

Література

1. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами : дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.
2. Тимченко Г.П. Способи та процесуальні форми захисту цивільних прав : автореф. дис... к.ю.н. : 12.00.03. НЮАУ ім. ямудрого. Х, 2002. 20 с.
3. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. Юрид. Лит, 1972. 258 с.
4. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників : автореф. дис...к.ю.н.: 12.00.05. Одес. нац. юрид. акад. О, 2007. 20 с.
5. Вавженчук С.Я. Охорона та захист трудових прав працівників : підручник. Х.: Право, 2016. 560 с.
6. Rakshak Foundation Citizen participation in public policy issues Forms of Participation URL:

<http://www.rakshakfoundation.org/research/citizen-participation/forms-of-participation/>.

Анотація

Юрах В. М. Форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. Доведено, що інформування органами виконавчої влади про свою діяльність не може вважатися такою формою, оскільки це є спосіб забезпечення участі громадськості. Натомість отримання інформації шляхом активних дій з боку громадськості (в тому числі шляхом звернень) є формою участі на самому першому «незалученому» рівні. Запропоновано вважати електронні петиції до Уряду також формою досліджуваної участі.

Ключові слова: участь громадськості, органи виконавчої влади, форми, управління державними справами.

Аннотация

Юрах В. М. Формы участия общественности в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов исполнительной власти. – Статья.

Статья посвящена определению форм участия общественности в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов исполнительной власти. Доказано, что информирование органами исполнительной власти о своей деятельности не может считаться формой, поскольку это способ обеспечения участия общественности. Зато получения информации путем активных действий со стороны общественности (в том числе путем обращений) является формой участия в самом первом «непривлеченных» уровне. Предложено считать электронные петиции к правительству также формой исследуемой участия.

Ключевые слова: участие общественности, органы исполнительной власти, формы, управление государственными делами.

Summary

Yurakh V. M. Forms of public involvement in state affairs management, falling within the competence of executive authorities. – Article.

The article focuses on identifying the forms of public involvement in state affairs management, falling within the competence of executive authorities. It is proved that informing the public by executive authorities could not be considered as such a form, because it is a way to ensure the public involvement. But receiving information through the active actions of public (including, through appeals) is a form of involving at the very first “uninvolved” level. It is proposed to consider electronic petitions to Government also as a form of involvement researched.

Key words: public involvement, executive authorities, forms, state affairs management.