

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.41>**Віталій Юрах,**

канд. юрид. наук,

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена розкриттю сутності та визначенню поняття «форми участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади». У дослідженні надано визначення низці термінів, пов'язаних із участю громадськості у вказаному процесі, проаналізовано їхнє співвідношення, виокремлено зовнішні та внутрішні форми досліджуваної участі та підкреслено, що серцевиною внутрішніх форм є участь громадськості в управлінні державними справами. З'ясовано, що метою участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади є налагодження шляхом ведення активних дій двостороннього зв'язку із представниками органів виконавчої влади задля донесення до їх відома наявних проблем, потреб та інтересів громадян, а також здійснення контролю за реалізацією прав та свобод, вирішенням вказаних проблем, задоволенням потреб і інтересів на різних етапах виконання своїх повноважень цими органами. Визначено, що підвищення організаційної ефективності функціонування за допомогою залучення громадськості може суттєво підвищити загальне функціонування цих органів, наприклад, шляхом постійного моніторингу діяльності органів виконавчої влади з боку громадськості на предмет якісного виконання повноважень посадовими особами цих органів. Зроблено висновок, що форми участі громадськості в управлінні державними справами являє собою широке поняття, в якому слід розрізняти зовнішні та внутрішні вияви. Зовнішніми вважаємо ті форми, які можуть підвищити ефективність функціонування органів виконавчої влади шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, наприклад, 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 в разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Внутрішні форми зумовлюються діяльністю безпосередньо органів виконавчої влади, проте і серед них слід вирізняти безпосередні, до яких відносяться форми участі громадськості в управлінні державними справами, та опосередковані, які є досить розгалуженими, частково можуть перекриватись безпосередніми, а частково виходити за їх межі.

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

Постановка проблеми. Ще донедавна питання форм участі громадськості в управлінні державними справами (віднесеними до компетенції органів виконавчої влади), яке є серцевиною діяльності з підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, було на теоретичному рівні досить невивченим, певною мірою розмитим через відсутність ґрунтовних наукових розробок, а окремі наукові доробки стосувалися лише окремих вузьких сфер діяльності органів виконавчої влади. Так, форми участі громадськості тою чи іншою мірою розглядали А.М. Євгенєва, О.І. Сергієнко, О.О. Чуб, О.О. Скібіна, А.В. Грабильніков, А.І. Буханевич. Ці питання в спільних робо-

тах вивчалися такими дослідниками, як Т.І. Євтухова, Ю.В. Легенько, Р.І. Міщенко, О.В. Родіонов, О.М. Руденко, Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. У зарубіжній науці це питання також частково вже висвітлене М. Габдуалієвим, А.М. Липчанською, С.О. Кондратьєвим, І.А. Скалабан та іншими. Проте у 2017 році було здійснено, на нашу думку, високого рівня дисертаційне дослідження, в якому на сьогодні практично достатньо аргументовано та успішно розроблено теорію участі громадськості в управлінні державними справами. Зокрема, ідеться про роботу В.В. Головка [1], теоретичні розробки якого і будуть покладені в основу нашого подальшого дослідження.

Мета дослідження – розкрити сутність та дати визначення поняття «форми участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади». Задля досягнення поставленої мети передбачається визначити поняття «форма», обґрунтувати доцільність вжиття саме поняття «форма» щодо участі громадськості, розкрити сутність «форми участі громадськості та її мету в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади, визначити співвідношення понять «участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади» та «участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади».

Актуальність піднятої теми зумовлюється, по-перше, необхідністю правового забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади, що вимагає відповідного науково-теоретичного інструментарію та розробок; по-друге, необхідністю розв'язання та підтримки активності громадськості для розбудови дійсно правової та демократичної держави, що потребує наукових розвідок відповідного спрямування саме в рамках адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Спочатку визначимося із поняттям «форма». С.Я. Вавженчук зазначає, що форму можна розглядати як через матеріальний і соціальний аспекти, так і через призму філософії. У філософській площині форма відображає внутрішній зв'язок і спосіб організації взаємодії елементів і процесів та явищ як між собою, так і з зовнішніми умовами. З огляду на філософське знання форма є похідною від змісту й одночасно виступає як активне начало відносно змісту, вона наділена високою самостійністю та незалежністю і, по-перше, організовує та виражає зміст, по-друге, ніби утримує явище та його зміни у певному якісному стані [2, с. 259]. Отже, форма участі громадськості є похідною від явища участі громадськості, оскільки являє собою зовнішній прояв цього явища. Але при цьому форма участі передбачає в собі внутрішню організацію такої участі та порядок її здійснення. В.В. Бутнев під формою захисту суб'єктивних прав розуміє комплекс внутрішньо впорядкованих організаційних заходів із захисту суб'єктивних прав, що протікають у рамках єдиного правового режиму [3, с. 11]. На це важливо звернути увагу, оскільки саме цей аспект, тобто обмеженість певних заходів та способів участі єдиним правовим режимом, є аргу-

ментом для доцільності взагалі вивчення та виділення форм участі громадськості. Так, наприклад, форми відрізняються від видів тим, що види в правовій галузі діють в єдиній площині (так би мовити, одновимірній), а форма є більш об'ємним правовим поняттям, зокрема, об'єднання певних способів у форми має правові наслідки, наприклад, права та можливості тих суб'єктів, які обирають певні форми конкретної діяльності. Отже, виокремлюючи форми, ми тим самим даємо певну загальну правову характеристику конкретному способу участі громадськості в управлінні державними справами, що змістовно наповнює цю форму, окреслюючи тим самим ті правові можливості, які доступні суб'єктам, що її обирають.

Якщо форму певної діяльності прирівнюють до певного порядку чи процесу [4–6], то нам видається більш обґрунтованою позиція, згідно із якою її слід розглядати більш широко, тобто включати 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 [2, с. 266] до нашої теми, зазначимо, що форми участі громадськості в управлінні державними справами поєднують в собі такі елементи: 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 для забезпечення участі громадськості.

У науці розрізняють участь громадськості в широкому розумінні, коли виділяють політичну, громадську, суспільну участь, при цьому до поняття участі громадськості включають всі заходи – як ті, що застосовуються органами державної влади для залучення громадськості до участі, так і безпосередньо процес залучення, а також у вузькому, зокрема, як діяльність самих представників громадськості, яка проявляється у відповідних формах участі і навіть в деяких випадках як діяльність ЗМІ та неурядових організацій.

Участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОВВ є дещо шир-

шим поняттям, аніж участь в управлінні державними справами, оскільки підвищення ефективності означеного функціонування може здійснюватися не тільки за рахунок безпосередньої участі в управлінні державними справами, але й шляхом публічно-владної діяльності громадських інституцій (зокрема, у формі делегування публічних повноважень громадським інституціям тощо). З огляду на це участь громадськості в підвищенні функціонування ОБВ можливо розглядати як два взаємопов'язані елементи – безпосередня участь в управлінні державними справами та публічно-владна діяльність громадських інституцій. Проте ядром означеного процесу участі задля підвищення ефективності діяльності ОБВ є все ж таки участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції цих органів. При цьому участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади шляхом участі в управлінні державними справами має два виміри. Перший (зовнішній) – це підвищення ефективності органів виконавчої влади шляхом участі громадськості в управлінні державними справами тих органів, які наділені зовнішньою компетенцією щодо органів виконавчої влади (судової, законодавчої). Другий (внутрішній) – це підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади шляхом участі громадськості в управлінні державними справами, які віднесені до компетенції органів виконавчої влади. Другий вид участі є серцевиною процесу участі громадськості в підвищенні ефективності діяльності ОБВ, адже, удосконаливши процес прийняття рішень, їхню реалізацію та контроль за дотриманням прав та інтересів громадян, можливо буде очікувати дійсне підвищення функціонування ОБВ.

На нашу думку, соціальна сутність участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади полягає в тому, що це є встановлення зв'язку між органами виконавчої влади та громадськістю таким чином, щоб громадськість мала можливість висловити та обговорити свої потреби та інтереси із органами виконавчої влади на етапі до прийняття певного рішення задля того, щоб ці інтереси та потреби були враховані при формуванні відповідної політики, а також для здійснення громадськістю громадського контролю за належним виконанням органами виконавчої влади поставлених перед ними завдань в частині, що стосується захисту та реалізації прав та інтересів громадян і поліпшення рівня та якості надання соціальних послуг. Правова сутність участі громадськості в під-

вищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади полягає в тому, що це є правова можливість громадян бути долученими до процесу прийняття рішень, здійснення інших юридично значущих дій, які є виявом владно-регулюючого впливу органів виконавчої влади на суспільні відносини, задля врахування інтересів та забезпечення прав громадян у виконавчо-розпорядчій діяльності органів влади. При цьому реалізація цієї можливості повинна мати форму активних дій.

Метою участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади є налагодження шляхом ведення активних дій двостороннього зв'язку із представниками органів виконавчої влади задля донесення до їх відома наявних проблем, потреб та інтересів громадян, а також здійснення контролю за реалізацією прав та свобод, вирішенням вказаних проблем, задоволенням потреб і інтересів на різних етапах виконання своїх повноважень цими органами (наприклад, на етапі розробки, формування, вироблення управлінських рішень та державної політики, на етапі впровадження в життя, тобто реалізації цих рішень та політик, на етапі оцінки та ретроспективного аналізу цих рішень та політик тощо).

Отже, розкривши базові поняття даного наукового дослідження («форма», «участь громадськості», «сутність участі громадськості», «участь громадськості в управлінні державними справами», «участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади», «мета участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОБВ»), повернемося до питання визначення поняття «форма участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОБВ».

Вважаємо, що форми такої участі, як і згадана вище широка та вузька концепції участі громадськості, 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 ефективність функціонування органів виконавчої влади шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, наприклад, через участь громадськості в розробці певного законопроекту (через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади чи, наприклад, оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади.

Серцевиною внутрішніх форм є форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. На тому, що форми означеної участі є серцевиною адміністративно-правового механізму її забезпечення, наголошує і М. Габдуалієв у визначенні права на участь в управлінні державними справами, вказуючи, що це конституційне право представляє собою надані конституційними нормами і чинним законодавством вид і міру можливої поведінки громадянина щодо управління справами держави з використанням передбачених законодавством форм своєї участі в публічній діяльності, зокрема й надання такого права і можливості його реалізації [7, с. 10].

Зрозуміло, що з удосконаленням рівня та якості участі громадськості в управлінні державними справами вказаної категорії буде досягнута центральна мета участі громадськості в підвищенні ефективності досліджуваного функціонування. Також ці внутрішні форми є одночасно і безпосередньо формами участі громадськості у підвищенні функціонування органів виконавчої влади у вузькому розумінні. Однак ці внутрішні форми лише вказаними формами участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції ОВВ, не вичерпуються. Це пояснюється тим, що підвищити ефективність ОВВ через участь громадськості можливо й іншими способами, окрім безпосередньої участі в управлінні державними справами. Наприклад, якщо керуватися виокремленими нами видами ефективності ОВВ, (наприклад, економічна, правова, організаційна, соціальна), то кожна з них може бути підвищена шляхом залучення громадськості до участі у певних формах. Так, правова – шляхом громадських експертиз нормативно-правових актів та громадських обговорень, економічна – шляхом громадського контролю за використанням бюджетних коштів чи шляхом залучення громадських організацій до надання соціальних послуг населенню через укладення адміністративних договорів, адже «обов'язковою умовою фінансування з місцевого бюджету є залучення з боку неурядової організації інших позабюджетних коштів» [8, с. 37], що здешевлює надання соціальних послуг органам виконавчої влади при одночасному підвищенні їхньої якості. Соціальна ефективність може бути підвищена шляхом реалізації спільних проектів ОВВ та громадськості. При цьому проект є тимчасовою діяльністю, що передбачає координоване виконання неповторного комплексу науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-гос-

подарських та інших взаємопов'язаних заходів. Призначенням проекту є створення унікальних продуктів, послуг або результатів [9, с. 7]. Підвищення організаційної ефективності функціонування за допомогою залучення громадськості може суттєво підвищити загальне функціонування цих органів, наприклад, шляхом постійного моніторингу діяльності ОВВ з боку громадськості на предмет якісного виконання повноважень посадовими особами цих органів.

Висновки

Отже, форма участі громадськості в управлінні державними справами являє собою широке поняття, в якому слід розрізняти зовнішні та внутрішні вияви. Зовнішніми вважаємо ті форми, які можуть підвищити ефективність функціонування органів виконавчої влади шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, тобто через участь громадськості в розробці певного законопроекту (через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади чи, наприклад, оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Внутрішні форми зумовлюються діяльністю безпосередньо органів виконавчої влади, проте і серед них слід вирізняти безпосередні, до яких відносяться форми участі громадськості в управлінні державними справами, та опосередковані, які є досить розгалуженими, частково можуть перекриватись безпосередніми, а також частково виходити за їх межі.

Список використаних джерел:

1. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.
2. Вавженчук С.Я. Охорона та захист трудових прав працівників : підручник. Харків : Право, 2016. 560 с.
3. Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав. Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С. 9–11.
4. Тимченко Г.П. Способи та процесуальні форми захисту цивільних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 ; НЮАУ ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 20 с.
5. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. Лит, 1972. 256 с.
6. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2007. 20 с.

7. Габдуалиев М. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2006. 24 с.

8. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні : наук. розробка / авт.

кол : Є.І. Бородин, І.В. Хохрякова, Т.М. Тарасенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56с.

9. Дрешпак В. Комунікативні проекти у сфері публічного адміністрування: змістовні характеристики та організаційне забезпечення реалізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3 (18). С. 3–12. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03\(18\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03(18)/3.pdf).

The article focuses on disclosing the notion and essence of the “forms of public participation in enhancing the effectiveness of executive authorities functioning” concept. The study presents the definition of a range of terms connected with the public participation in the process mentioned. Their ratio has been analyzed, external and internal forms of the studied participation have been singled out, and it is emphasized that public participation in state affairs management is the core of the internal ones. It is found that the purpose of public participation in improving the efficiency of the functioning of executive bodies is through active action to establish a bilateral relationship with representatives of executive authorities in order to bring to their attention the existing problems, needs and interests of citizens, as well as to exercise control over the exercise of rights, and the liberties, the resolution of these problems, the satisfaction of the needs and interests at the various stages of the exercise of their powers by these bodies. It has been determined that improving the organizational efficiency of functioning through involvement of the public can significantly increase the overall functioning of these bodies, for example, by constantly monitoring the performance of executive bodies by the public with a view to quality performance of authority by these bodies. It is concluded that forms of public participation in public affairs management is a broad concept in which external and internal manifestations should be distinguished. External are those forms that can increase the efficiency of the functioning of the executive power through influence through other external competencies, such as through public participation in the development of a specific draft law (i.e. through participation in the management of state affairs within the competence of the legislative authorities), which is related to regulation the competences and powers of the executive authorities, or, for example, in the case of appeals against the actions/omissions of officials of the executive authorities. Internal forms are conditioned by the activities of executive bodies directly, but they should also distinguish between direct forms (which include forms of public participation in the management of public affairs) and indirect ones, which are sufficiently branched, partially overlapped by direct ones, and partly by outsiders.

Key words: public participation, management of state affairs, executive authorities, effectiveness, forms.

