

М. А. Гирик,

*здобувач кафедри державної служби та кадрової політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління в Україні

У статті здійснено комплексне дослідження проблем теорії та практики інституціоналізації участі громадян безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у здійсненні державного управління в Україні. На основі узагальнення та систематизації усталених і нових теоретико-методологічних підходів щодо залучення громадян до державного управління обґрунтовано висновок про те, що участь громадян у державному управлінні є важливою формою реалізації їх конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Здійснено комплексну періодизацію генезису інституту участі громадян у управлінні державними справами, досвіду його унормування та реалізації. Визначено механізм реалізації інституту участі громадян у державному управлінні як систему законодавчих (нормативно-правових) і організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на участь у здійсненні державного управління та охарактеризовано його основні складові і їх функціонування.

Ключові слова: право на участь в управлінні державними справами, участь громадян у державному управлінні, інститут участі громадян в державному управлінні, інституціоналізація участі громадян в державному управлінні, механізм реалізації інституту участі громадян в державному управлінні, інститут громадянського суспільства.

The thesis presents an article of the theory and practice of institutionalizing of citizen participation directly and via institutions of the civil society in the implementation of public administration in Ukraine. On the basis of generalization and systematization of established and new theoretical and methodological approaches of involvement of citizens in public

administration, conclusion about the participation of citizens in public administration as an important form of exercising their constitutional right to participate in public affairs is substantiated. The complex periodization of the genesis of the institution of citizen participation in public administration in Ukraine is carried out. Its main periods are characterized. The mechanism of the implementation of the institution of citizen participation in public administration, as a system of legal (normative) and institutional mechanisms of ensuring the right of citizens to participate in public administration, is defined. Its main components and their operation are described.

Key words: right to participate in public administration, citizen participation in public administration, institution of citizen participation in public administration, institutionalization of citizen participation in public administration, mechanism for the implementation of the institution of citizen participation in public administration, institution of the civil society.

В статье осуществлено комплексное исследование проблем теории и практики институционализации участия граждан непосредственно и через институты гражданского общества в осуществлении государственного управления в Украине. На основе обобщения и систематизации традиционных и новых теоретико-методологических подходов касательно привлечения граждан к государственному управлению обосновано вывод о том, что участие граждан в государственном управлении является важной формой реализации их конституционного права на участие в государственном управлении.

Осуществлена комплексная периодизация генезиса института участия граждан в государственном управлении в Украине. Определен механизм реализации института участия граждан в государственном управлении как система законодательных (нормативно-правовых) и организационных механизмов обеспечения реализации права граждан на участие в осуществлении государственного управления и охарактеризованы его основные составляющие и их функционирование.

Ключевые слова: право на участие в управлении государственными делами, участие граждан в государственном управлении, институт участия граждан в государственном управлении, институционализация участия граждан в государственном управлении, механизм реализации института участия граждан в государственном управлении, институт гражданского общества.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Конституція у ст. 1 і 5 проголошує Україну демократичною правовою державою, в якій конституційний лад та організація всієї публічної влади ґрунтується на визнанні народу джерелом влади. При цьому народ України здійснює свою владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. На сьогодні в Україні сформувалися та діють інститути безпосередньої та представницької демократії.

Водночас у ХХІ ст. європейська та американська політико-правова думка та відповідна державно-управлінська практика виокремлюють і інший прогресивний тип народовладдя – "демократію участі", або ж учасницьку демократію. Її зміст полягає в інституціоналізації державою різних легітимних видів, форм і способів впливу громадян на прийняття управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях. Основний Закон у ст. 38 також унормовує конституційне право громадян України "брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними", але не деталізує, що ж саме слід розуміти під категорією "участь у державних справах".

Натомість особливої ваги у державах-учасниках ЄС, США, Австралії, Канаді, Японії та інших економічно розвинених демократичних державах світу набуває практика застосування "демократії участі" в державному управлінні. Адже така участь дає змогу громадянам не лише оперативної, а цілком зримо впливати на вирішення найважливіших державних справ, що є особливо важливим механізмом народовладдя в міжелекторальний період. Саме участь громадян у здійсненні державного управління наповнює реальним змістом їх участь у державних справах. При цьому категорії "участь у державних справах" та "участь у здійсненні державного управління" є спорідненими, але не тотожними, і співвідносяться між собою як ціле й частка.

Участь громадян у здійсненні державного управління є також важливим чинником для подальшого формування й розвитку гармонійно розвиненого громадянського суспільства. Будучи двома дихотомічними складниками єдиної соціальної системи, громадянське суспільство та держава приречені на конкуренцію інте-

ресів і, одночасно, тісну взаємодію, результатом якої є соціально-економічний прогрес. При цьому досвід пострадянських республік, включно з Україною, доводить, що проблема взаємодії громадянського суспільства та держави не може бути конструктивно вирішена лише закликами політиків, громадських і державних діячів до такої співпраці.

Очевидно, що механізм взаємодії громадянського суспільства і держави вимагає своєї інституціоналізації, тобто створення відповідно до вимог чинного законодавства легітимного статусно-рольового механізму взаємин названих соціальних суб'єктів. Чільне місце в цьому механізмі належить інституціоналізації безпосередньої та опосередкованої участі громадян у здійсненні державного управління через традиційні й інноваційні форми, передбаченої Конституцією та законами України, іншими актами чинного законодавства.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на викладене наукова проблема щодо теоретико-методологічних і практичних аспектів інституціоналізації участі громадян у державному управлінні в контексті подальшого розвитку громадянського суспільства та розбудови правової держави є актуальною та своєчасною. Її розв'язання має не лише наукове, а й прикладне значення для проведення низки реформ у сфері державного управління. Проте до останнього часу низка теоретичних і практичних питань інституціоналізації участі громадян у державному управлінні не отримували належної уваги з боку фахівців у сфері державного управління та споріднених наук. Ці питання розглядалися українськими і зарубіжними вченими фрагментарно, у контексті досліджень проблем безпосередньої демократії, політичних прав громадян, або ж крізь призму наукових проблем, пов'язаних з державним управлінням, державною службою, тощо. Хоча не можна спростовувати відомі наукові здобутки таких визнаних вітчизняних фахівців у галузі державного управління, як В.Авер'янов, О.Андрійко, В.Бакуменко, О.Баштанник, В.Голубь, В.Горбатенко, І.Грицяк, Ю.Кальниш, В.Князєв, Ю.Ковбасюк, В.Кремінь, І.Кресіна, Н.Нижник, О.Пухкал, А.Рачинський, В.Ребкало, В.Рижих, В.Романов, В.Саламатов, Г.Ситник, Ю.Сурмін, С.Телешун, В.Трошинсь-

кий та ін., які сформували на сьогодні надійне теоретико-методологічне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з інституціоналізацією участі громадян в управлінні державними справами.

У зарубіжній державно-управлінській, правовій і соціологічній традиції відповідні питання були предметом досліджень таких учених, як К.Аллен, С.Бартоліні, М.Вебер, А.Ф. фон Гайєк, Р.Далтон, М.Дюверже, Ж.-П.Жакке, Е.Квейд, Дж.Кін, О.Кутафін, Д.Осборн, К.Поппер, Х.Рейні, А.Тойнбі, Г.Шмідт та ін. Наукові доробки зазначених вище авторів, а також аналіз чинного законодавства та вітчизняних і зарубіжних державно-управлінських практик дали змогу авторові сформулювати власний концепт участі громадян у державному управлінні та шляхів і механізмів його інституціоналізації в Україні. У 2010–2014 рр. окремі положення цього концепту викладалися в наших наукових публікаціях [1–4].

Формулювання цілей (мети) дослідження. Метою представленої статті є здійснення комплексного дослідження проблем теорії та практики інституціоналізації участі громадян безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у здійсненні державного управління в Україні. Окрему увагу варто приділити комплексній періодизації генезису інституту участі громадян в управлінні державними справами, досвіду його унормування та реалізації.

Вклад основних результатів та їх обґрунтування. Конституція України закріплює у ст. 38 право громадян на участь в управлінні державними справами, однією з важливих форм реалізації якого є участь громадян у здійсненні державного управління [5]. Саме участь громадян у державному управлінні наповнює реальним змістом взаємодію громадян та інститутів громадянського суспільства з державою, легітимізує державно-управлінські рішення та розширює потенціал "демократії участі", поширеної на сьогодні в державах-учасницях ЄС, США та ін. економічно розвинених державах світу.

На нашу думку, участь громадян у державному управлінні є важливою формою реалізації їх конституційного права на участь в управлінні державними справами, зміст якої полягає в безпосередній (професійна діяльність на державній службі) чи опосередкованій (консультації з громадськістю, участь у роботі громадських рад при органах державного управління тощо) участі громадян у здійсненні державного управління в межах і у спосіб, уста-

новлених чинним законодавством. При цьому визначальними ознаками участі громадян у державному управлінні є її публічність, добровільність, свідомість, цілеспрямованість, системність, результативність, легітимність, багатоманітність.

Саме остання властивість участі громадян у державному управлінні дає змогу класифікувати і систематизувати цей вид державно-управлінської діяльності. Вбачається, що основними, найбільш поширеними, видами участі громадян у здійсненні державного управління в Україні є: по-перше, а) безпосередня участь – шляхом здійснення професійної діяльності на державній службі; б) опосередкована, самостійна та/або через інститути громадянського суспільства; по-друге, а) стихійна; б) самоорганізована та в) інституціоналізована участь громадян у державному управлінні; по-третє, участь громадян у державному управлінні на: а) загальнодержавному; б) регіональному; в) місцевому (локальному) рівні. Запропоновані нами види участі громадян у державному управлінні та їх виокремлені групи не вичерпують усю багатоманітність цього виду державно-управлінської діяльності. У подальшому запропонована нами систематизація може бути вдосконалена та видозмінена.

Ще однією кваліфікуючою властивістю участі громадян у здійсненні державного управління є її інституційний характер. Інститут участі громадян у здійсненні державного управління – це система державно-управлінських і інших соціальних правил поведінки і діяльності, статусів і режимів, яка забезпечує безпосередню чи опосередковану участь громадян у державному управлінні. У свою чергу, відповідний інститут є результатом і наслідком процесу інституціоналізації.

Досліджуваний нами інститут сформувався історично та має свої давні витоки. Основними періодами генезису інституту участі громадян у державному управлінні в Україні є: 1) утвердження перших практик участі громадян у служінні державі на українських землях (IX – початок XX ст.); 2) започаткування в Україні державної служби і форм участі громадян у державному управлінні в період національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.); 3) розвиток інституціоналізації радянської моделі участі громадян в управлінні державними справами (1919–1991 рр.); 4) започатку-

вання державної служби і державного управління в незалежній Україні (1991–1993 рр.); 5) конституційне закріплення засад участі громадян в управлінні державними справами (1993–1996 рр.); 6) інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики" (1996–2010 рр.) [6]; 7) проведення адміністративної реформи і реформування державної служби, оптимізація механізмів залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до державного управління. Фіаско реформ через формалізацію залучення громадян до державного управління (2010–2014 рр.); 8) реформування інституту участі громадян в управлінні державними справами (початок 2014 р. – донині).

Очевидно, що сучасний етап реформування досліджуваного інституту, обтяжений військово-політичною ситуацією на Півдні та Сході України, позачерговими виборами народних депутатів України, а також низкою управлінсько-правових реформ, від успіху яких залежить політичний, соціально-економічний і гуманітарний розвиток нашої держави, привносить нове звучання в участь громадян в управлінні державними справами. Зокрема, помітним трендом відповідних позитивних державно-управлінських практик стало розгортання волонтерського руху в Україні, який набуває своєї інституціоналізації. У свою чергу, під інституціоналізацією участі громадян у здійсненні державного управління слід розуміти цілеспрямований процес трансформації соціальних відносин у державно-управлінські, утвердження, відповідно до вимог чинного законодавства, легітимного статусно-рольового механізму взаємодії громадян безпосередньо чи через інститути громадянського суспільства з державою у сфері державного управління з їх наступною регламентацією та юридичною легалізацією та організаційним забезпеченням. Основними тенденціями інституціоналізації участі громадян в управлінні державними справами в Україні є: 1) формування новітньої управлінської філософії та ідеології легітимізації державно-управлінських рішень; 2) модернізація чинного законодавства про участь громадян у державному управлінні, зокрема шляхом його процесуалізації; 3) поширення "демократії участі" під впли-

вом глобалізаційних процесів у державному управлінні та імплементація в національне законодавство міжнародних стандартів і позитивних універсальних практик участі громадян у державному управлінні; 4) пошук нових організаційних форм реалізації права громадян на участь у здійсненні державного управління на центральному рівні ("електронне врядування" тощо) та на місцях; 5) посилення процесів формування в органах державного управління PR-структур, а в інститутах громадянського суспільства GR-структур, покликаних забезпечити соціально відповідальне партнерство суспільства та держави; 6) удосконалення механізмів забезпечення рівного доступу громадян до професійної державної служби; 7) започаткування нових навчальних модулів, спеціалізацій, тренінгів і професій щодо забезпечення участі громадян у здійсненні державного управління в Україні.

Аксіоматично, що ефективність функціонування інституту участі громадян у державному управлінні визначається досконалістю механізмів його реалізації [1; 4]. Під таким механізмом у державному управлінні слід розуміти систему взаємообумовлених законодавчих (нормативно-правових) і організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на участь у здійсненні державного управління. Основними ознаками цього механізму є: його дієвість, як критерій ефективності функціонування, легітимність, структурованість; динамічність; взаємозв'язок з механізмами реалізації інших інститутів державного управління.

Найважливішими елементами внутрішньої побудови механізму реалізації інституту участі громадян у державному управлінні є законодавчий і організаційний елементи. Так, законодавчий механізм реалізації інституту участі громадян у здійсненні державного управління є системою взаємообумовлених та ієрархічно вибудованих актів чинного законодавства (Конституція та закони України, правові акти Президента України і Кабінету Міністрів України), які встановлюють цілі, завдання, принципи, суб'єктів, види, форми і процедури участі громадян, індивідуально та через інститути громадянського суспільства, в державному управлінні. Натомість організаційний механізм реалізації інституту участі громадян у здійсненні державного управління в Україні – це система статусів, компетенцій, процедур і режимів, що належать і здійсню-

ються органами державного управління та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, інститутами громадянського суспільства, міжнародними органами і організаціями та забезпечують ефективну участь громадян у державному управлінні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, сьогодні основними організаційними формами участі громадян у здійсненні державного управління в Україні, на наш погляд, є: 1) доступ громадян до професійної державної служби в органах державного управління та місцевого самоврядування; 2) консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; 3) організація та діяльність громадських рад при органах державного управління; 4) проведення громадської експертизи; 5) участь громадян у роботі інститутів громадянського суспільства (громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні ЗМІ та інші невідповідні товариства й установи, легалізовані згідно з чинним законодавством), чия статутна діяльність передбачає взаємодію з органами державного управління, чи контроль за їх діяльністю; 6) вплив громадськості на правотворчу діяльність парламенту, глави держави й уряду (лобіювання); 7) залучення наукового та експертного середовища до розробки і експертизи державно-управлінських рішень. Вищезазначені державно-управлінські реформи 2014 р., зокрема реформування державної служби і державного управління, будуть успішно реалізовані в Україні за умови використання потенціалу участі громадян у здійсненні державного управління. З метою забезпечення інституціоналізації участі громадян у здійсненні державного управління адміністративну реформу на сьогодні необхідно проводити за наступними напрямками: 1) створення ефективного механізму надання органами державного управління доступних і ефективних адміністративних послуг; 2) удосконалення механізму реалізації участі громадян у здійсненні державного управління та створення механізмів і форм їх безпосереднього впливу на державно-управлінські рішення з метою їх легітимації; 3) реформування інституту державної служби і забезпечення рівного доступу до професійної державної служби, посилення соціальних і правових гарантій державних службовців;

4) оптимізація системи міністерств і інших центральних органів виконавчої влади шляхом усунення взаємодублювання їх функцій та укрупнення; 5) децентралізація державного управління шляхом реформування місцевого самоврядування та державного управління на місцях шляхом перезакріплення в Конституції та законах України функцій місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевих рад, а також через удосконалення територіальної організації публічної влади в Україні. Наукове обґрунтування зазначених напрямів потребує подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. *Гирик М. А.* Механізми участі громадян у здійсненні державного управління та шляхи їх оптимізації: питання теорії та практики / М. А. Гирик // Економіка та держава: практика та досвід. – 2014. – № 8. – С. 54–60.

2. *Гирик М. А.* Політизація громадянського суспільства та соціалізація держави в Україні як магістральний тренд сучасного державотворення [Електронний ресурс] / М. А. Гирик // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=84>.

3. *Гирик М. А.* Щодо визначення категорії "громадянське суспільство" / М. А. Гирик // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 8. – С. 23–35.

4. *Гирик М. А.* Щодо оптимізації механізмів участі громадян у здійсненні державного управління / М. А. Гирик // Права та свободи людини в контексті модернізації Конституції України : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. ННІЗН НАВС (Київ, 23 січ. 2014 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Коваленка. – К. : Вид-во Ліра-К, 2014. – С. 89–92.

5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.