



УДК 352:303.01

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v6.2022.14>

А. Миколаєць,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
ПрАТ "ВНЗ "Міжрегіональна Академія управління персоналом"

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ БАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Формування якісного механізму взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні є невід'ємною складовою процесу демократичного перетворення публічної влади, удосконалення процесу врядування та приведення його у відповідність до загальноєвропейських міжнародних стандартів. Важливим етапом на шляху до побудови бажаної системи такої взаємодії є виявлення наявних проблем окресленої сфери та пошук шляхів до їх подолання.

Враховуючи актуальність наведеного питання, висвітленню різних проблемних аспектів взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні присвячено цілу низку наукових праць. Поряд з тим, вважаємо за доцільне у наведеному підрозділі надати власне концептуальне бачення обраної проблематики, висвітливши такі проблеми в цілому, подавши цілісний погляд на природу, сутність та специфіку таких проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню окремих проблем взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні свої дослідження присвятили: М.М. Бабич, О.Ю. Білошенко, В.Г. Горник, О.С. Дніпров, С.О. Кравченко, В.Г. Мазур, С.В. Медведенко, Є.В. Павліченко, Т.В. Поліщук, О.А. Рачинська, М.Ю. Токар, А.М. Ульченко та інші. Науковці виділили актуальні проблеми взаємодії

держави та громадськості за різними аспектами: у комунікативній, організаційній, фінансовій, політичній, інформаційній та інших сферах.

Невирішені раніше проблеми. Проте досліджень, які би пропонували концептуальне та структуроване бачення проблем адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні на сьогодні бракує. Зазначене і обумовлює нагальність і актуальність нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є формування концептуального підходу до виявлення проблем адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. О.В. Новіков, досліджуючи більш вузьке питання проблем участі громадськості у запобіганні корупції, зауважив, що усі наявні проблеми доцільно згрупувати у певні великі групи. Серед таких груп вчений виокремив, зокрема, проблеми, що пов'язані з неповнотою законодавчої бази та недоліками правового регулювання участі громадськості у запобіганні корупції. Так, як зауважує автор, «на сьогодні залишаються не прийнятими важливі нормативно-правові акти, які були передбачені Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна страте-

гія)». Серед таких законопроектів названо, зокрема, проект Закону України «Про публічні консультації» [1]. Прийняття зазначеного законопроекту стало би потужним кроком у імплементації в українське законодавство положень «Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень» [2], який було ухвалено Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. Окрім цього, вчений наголошує, що досі залишаються неврегульованими питання організації та ведення лобіювання в Україні. Наразі відкликаними є два важливі законопроекти: «Про лобізм» [3] та «Про лобіювання» [4]. У той же час без руху залишається розгляд проекту Закону України «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» [5]. Відсутність механізму законодавчого врегулювання лобіювання обмежує можливості громадськості у запобіганні корупції у Верховній Раді України, органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До того ж, з невідомих причин декілька років очікує на друге читання проект Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена» [6], [7, с. 63].

Автор звертає увагу на важливий аспект розгляду недосконалої чинного адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. З запропонованих тез робимо висновки про те, що у останньому наявні тенденції щодо гальмування прогресивних ідей, сприйняття сучасних тенденцій розвитку громадянського суспільства. Як результат, держава не реагує, наприклад, на актуальність забезпечення якісної співпраці з бізнесом, на зростаючу необхідність врегулювати питання реалізації взаємного впливу, дотримання інтересів підприємництва та вільного ринку та, поряд з тим,

також і уникнення явищ лобізму при прийнятті нормативно-правових актів, інших схожих явищ, що мають ознаки корупції, зрощування державно-владних структур з представниками великого бізнесу.

Також неприйняття спеціального законодавчого акту, яким було би комплексно врегульовано питання проведення публічних консультацій, визначення у наведеній сфері понятійно-категоріального апарату, ключових процедур обмежує можливості ефективної співпраці держави та громадськості у врегулюванні найважливіших питань суспільно-політичного життя, позбавляє належних юридичних гарантій таку важливу форму взаємодії.

Слушною є думка Л.А. Мельник, яка зазначає, що «недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських позицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Тому, одним із основних напрямів покращення взаємодії держави та громадянського суспільства має стати повернення довіри громадян до держави» [8, с. 6].

Т.С. Андрійчук звертає увагу на проблему діяльності громадських консультативно-дорадчих органів як окремого спеціального суб'єкта взаємодії зі сторони громадськості. Вчена зауважує, що «на ефективність роботи громадських консультативно-дорадчих органів впливає міра їх залежності від суб'єкта створення. З теоретичної точки зору ці органи покликані бути незалежними, об'єктивними і рефлексивними щодо органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Водночас практика свідчить, що консультативно-дорадчі органи можуть набувати рис як суто незалежних органів, так і органів державно-громадських. З об'єктивних причин громадські консультатив-



но-дорадчі органи, сформовані інститутами громадянського суспільства або громадянами самостійно, будуть найменше залежати від керівництва органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Усі інші способи формування громадських консультативно-дорадчих органів передбачають певну міру їх залежності. Найбільше рис державно-громадських органів набувають, як правило, експертні органи, а також окремі представницькі. Етатистський характер таких органів посилює і включення до їх складу посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, які є повноправними членами» [9, с. 362].

«Крім інституційної залежності не слід забувати і про залежність ресурсу. Фінансове, матеріально-технічне забезпечення – важливий чинник організації роботи громадських консультативно-дорадчих органів. Деякі дослідники вважають, що фінансування таких органів з державного чи місцевого бюджету суттєво узалежнює їх роботу, перетворює на державно-громадські [10, с. 122]. Водночас є погляд, що створення громадських консультативно-дорадчих органів, позбавлених бюджетного фінансування, не розширює, а обмежує можливості таких органів» [9, с. 18].

Отже, функціонування громадських рад при суб'єктах державно-владних повноважень (державних органах) як одна із форм взаємодії держави та громадськості, способів залучення громадськості до вирішення питань державного значення та врахування її думки при прийнятті нормативно-правових актів сьогодні потребує окремої законодавчої уваги та удосконаленого регулювання. Погоджуємося із позицією вченої про те, що спосіб формування та особливості фінансового, матеріально-технічно забезпечення діяльності громадських рад суттєво впливають на межу їхньої незалежності та об'єктивності у процесі вирішення

важливих питань суспільно-політичного життя у взаємодії з державними органами, визначає, як наслідок, рівень репрезентативності таких громадських рад як представників інтересів громадськості. Відповідно, те нормативно-правове регулювання, яке є чинним на сьогодні, не забезпечує належних правових, фінансових, організаційних, процедурних та інших гарантій для громадських рад як суб'єктів взаємодії з державою зі сторони громадськості.

У свою чергу, О.В. Новіков зауважує, що «для ефективної участі громадськості у запобіганні корупції недостатньо лише належного законодавчого регулювання. Необхідно також створити дієвий механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. У зв'язку з цим науковець вбачає, що друга група проблем участі громадськості у запобіганні корупції пов'язана з низьким рівнем взаємодії державних органів та громадськості. Про це, також зазначається й в «Аналітичному звіті про виконання Антикоруptionної стратегії та Державної програми щодо реалізації засад Антикоруptionної стратегії», що було розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції. Так, відповідно до цього документа, до найбільших недоліків у реалізації Антикоруptionної стратегії віднесено «відсутність належної співпраці держави з інституціями громадянського суспільства, недержавними аналітичними центрами та викривачами, а також провокування державою протистояння з антикорупційними активістами та громадськими об'єднаннями» [11], [7, с. 63].

«Серед головних перешкод у розвитку співпраці між владою і громадськістю фахівці називають також: брак державного фінансування, відсутність належної політичної культури, політична (або комерційна) ангажованість органів влади та їх



невміння працювати з громадськістю» [12, с. 69], [7, с. 63].

Як бачимо, проблеми, що існують у сфері взаємодії держави та громадськості, є комплексними, проявляються як у браку досвіду якісної взаємодії держави та громадськості, належної налаштованості органів державної влади як представників держави до співпраці з громадськістю, їхньої відкритості, прозорості, мотивації та справжності намірів. Поряд з тим, і громадськість як певне абстрактне та збірне поняття на сьогодні в Україні не сформована інституційно, їй бракує чіткої структури, яка би забезпечувала якісну взаємодію з органами держави, належну репрезентативність відповідних її представників у конкретних формах такої взаємодії та за відповідними їй напрямками, а також громадськості бракує мотивації та ініціативності у здійсненні такої взаємодії, розвитку її різних форм.

Дійсно, як підкреслюється вченими, на сьогодні наявні проблеми і у належній політичній та правовій культурі як громадськості, так і державних органів, низький рівень довіри до державно-владних інституцій, а, як наслідок, і невіра у перспективність співпраці з ними. Не сприяє покращенню взаємодії між державою та громадськістю недостатній розвиток незалежних засобів масової інформації, перебування більшості популярних медіа під впливом фінансових лоббі, представників великого бізнесу.

Висновки. Підсумовуючи наведене, недосконалість адміністративно-правового регулювання окресленого інституту є однією із найбільш вагоміших та тих, які перешкоджають належному функціонуванню та розвитку, проблем взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Наведені проблеми пропонуємо розподілити на наступні дві великі групи: 1. Проблеми традицій. 2. Проблеми новаторства.

Проблемами традицій – ті недоліки чинного адміністративного законодавства у сфері правового регулювання взаємодії держави та громадськості, які полягають у відсутності нормативно-правового базису (насамперед і в тому числі засадничого адміністративно-правового механізму) для функціонування взаємодії держави і громадськості як суспільно-правового і політичного інституту.

До наведеної групи проблем доцільно віднести, наприклад:

1) неякісне адміністративно-правове регулювання запобігання корупції. Чинне законодавство України щодо запобігання корупції не містить дієвих механізмів участі громадськості у контролі за запобіганням корупційним ризикам в діяльності органів державної влади. Наприклад, Закон України «Про запобігання корупції» №1700-VII від 14.10.2014, не закріплює будь-яких окремих спеціальних механізмів взаємодії держави та громадськості у сфері запобігання корупції. Не передбачено жодних гарантій чи прав для інститутів громадянського суспільства у здійсненні заходів щодо запобігання корупції, проведення громадського моніторингу чи контролю, проведенні антикорупційної експертизи. Неefективними та непрозорими є норми щодо залучення громадських рад до проведення антикорупційної експертизи та щодо обов'язкового розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта результатів проведення антикорупційної експертизи. Адаже у жодному із наведених випадків не передбачено конкретних механізмів втілення таких напрямів взаємодії держави і громадськості: не визначено процедуру участі громадських рад у проведенні антикорупційної експертизи, врахування зауважень, що надані громадськими радами, не передбачено того, яким чином відбувається врахування результатів та висновків, що здійснені інститутами громадянського суспільства за результатами проведеної



ними за власною ініціативою експертизи тощо;

2) прогалина у ефективному законодавчому регулюванні розвитку інформаційного суспільства. Більшість цілей прийнятої ще у 2013 році Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні залишилися де-факто нереалізованими;

3) поряд з відсутністю чіткого та системного адміністративно-правового регулювання основних засад взаємодії держави та громадськості на рівні законодавчих актів на сьогодні також бракує певних напрацьованих та усталених практик здійснення такої взаємодії – не сформований свого роду «Кодекс кращих практик взаємодії держави та громадськості», який би містив набір рекомендацій, регулятивних настанов, рамкових правил проведення різних форм взаємодії держави та громадськості, рубрикованими за різними сферами та завданнями, які необхідно досягти. Адже враховуючи не багатовіковий досвід дійсного зацікавлення держави у залученні громадськості до взаємодії у вирішенні різних питань суспільно-політичного життя, досліджувана сфера взаємодії потребує як належного законодавчого врегулювання, так і можливості опиратися на певний напрацьований та позитивний досвід практичного втілення взаємодії за відповідними напрямками;

4) фінансування. Чинним законодавством не надано належної уваги проблемам фінансування розвитку інститутів громадянського суспільства та їхньої взаємодії з державою. Зокрема, чинне законодавство характеризується численними проблемами щодо: а) визначення додаткових можливостей для покращення фінансової стабільності інститутів громадянського суспільства; б) забезпечення прозорих та не забюрократизованих процедур отримання коштів від держави інститутами громадянського суспільства на реалізацію спільних

проектів та заходів (низька прозорість таких процедур, не охоплення їх електронним форматом, ініціювання недостатньо великої кількості проектів, що забезпечують фінансування інститутів громадянського суспільства, залучення їх до реалізації певних заходів за рахунок бюджетних коштів).

Розкриваючи наступну групу проблем – проблеми новаторства, слід зауважити, що вони собою відображають системну властивість чинного адміністративно-правового законодавства, що полягає у відсутності постійного пошуку нових ідей для взаємодії держави та громадськості, запровадження все нових та оптимальніших форм і напрямів такої взаємодії, браку законодавчих та адміністративних засобів, стимулів у суб'єктів владних повноважень, в цілому у суб'єктів досліджуваної взаємодії з обох сторін до постійного реформаторства та творчого погляду на організацію процесу взаємодії. Адміністративне законодавство є надто закостенілим та несприйнятливим до перейняття сучасних тенденцій у взаємовпливі держави і громадськості, до розвитку та впровадження нових прогресивних ідей.

Формування якісного механізму взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні є невід'ємною складовою процесу демократичного перетворення публічної влади, удосконалення процесу врядування та приведення його у відповідність до загальноновизнаних міжнародних стандартів. Важливим етапом на шляху до побудови бажаної системи такої взаємодії є виявлення наявних проблем окресленої сфери та пошук шляхів до їх подолання.

Метою статті є формування концептуального підходу до виявлення проблем адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні.





У статті висвітлено позиції науковців з приводу наявних проблем адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні. Проаналізовано їхні міркування та тези щодо проблем недосконалості правового регулювання проведення публічних консультацій, нерегульованості процесу лобіювання в Україні (та загалом процесу взаємодії держави та бізнесу), недостатності фінансування діяльності громадських інституцій, неякісного правового регулювання створення дорадчих громадських рад при органах державної влади тощо. Зауважено на важливості врахування у подальшому удосконаленні нормативно-правового регулювання окресленого питання усіх виявлених науковою доктриною проблем окресленої сфери.

Запропоновано усі проблеми досліджуваного інституту розподіляти на: проблеми традицій та проблеми новаторства. Проблеми традицій – це відсутність нормативно-правового базису, засадничого адміністративно-правового механізму для функціонування взаємодії держави і громадськості як суспільно-правового і політичного інституту. Серед них наведено, зокрема, неякісне адміністративно-правове регулювання запобігання корупції, прогалини у ефективному законодавчому регулюванні розвитку інформаційного суспільства, брак напрацьованих та усталених практик здійснення такої взаємодії тощо. Зауважено, що проблеми новаторства полягають у системній властивості чинного адміністративно-правового законодавства: його закостенілості та несприйнятливості до змін.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, публічні консультації, громадські ради, запобігання корупції, інформаційне суспільство.

Mykolaets A. Conceptual vision of the problems of administrative and legal regulation of the interaction of the state and society in modern Ukraine

the formation of a high-quality mechanism of interaction between the state and the public in modern Ukraine is an integral part of the process of democratic transformation of public power, improvement of the governance process and bringing it into line with generally recognized international standards. An important stage on the way to building the desired system of such interaction is the identification of existing problems in the outlined sphere and the search for ways to overcome them.

The purpose of the article is the formation of a conceptual approach to identifying the problems of administrative and legal regulation of interaction between the state and the public in modern Ukraine.

The article highlights the positions of scientists regarding the existing problems of administrative and legal regulation of interaction between the state and the public in modern Ukraine. Their reasoning and theses regarding the problems of imperfect legal regulation of public consultations, unregulated lobbying process in Ukraine (and in general the process of interaction between the state and business), insufficient financing of the activities of public institutions, low-quality legal regulation of the creation of advisory public councils under state authorities, etc., were analyzed. The importance of taking into account in the further improvement of the normative and legal regulation of the defined issue all the problems of the defined sphere revealed by the scientific doctrine was noted.

It is proposed to divide all the problems of the studied institute into: problems of traditions and problems of innovation. The





problems of traditions are the lack of a regulatory and legal basis, a basic administrative and legal mechanism for the functioning of the interaction between the state and the public as a social, legal and political institution. Among them are, in particular, low-quality administrative and legal regulation of corruption prevention, gaps in effective legislative regulation of the development of the information society, lack of well-established and established practices of such interaction, etc. It was noted that the problems of innovation lie in the systemic property of the current administrative and legal legislation: its rigidity and imperviousness to changes.

Key words: state, public, interaction, public consultations, public councils, prevention of corruption, information society.

Література

1. Про публічні консультації: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237
2. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>
3. Про лобізм : Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052
4. Про лобіювання : Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191
5. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573#ui-tabs-1
6. Про Установу бізнес-омбудсмена : Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58980
7. Новіков О.В. Проблеми участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. Питання боротьби зі злочинністю. 2019. Вип. 37. С. 58–72.
8. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 2. С. 1–9.
9. Андрійчук Т.С. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2014. Вип. 3. С. 357–368.
10. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности. Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4(61). С. 116–124.
11. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017.pdf>
12. Хавронюк М.І., Коліушко І.Б., Тимошук В. П. та ін. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2017. 445 с.

