

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Розкрито поняття взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією. Виокремлено види взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією. Виокремлено форми взаємодії публічної адміністрації та громадських рад.

Ключові слова: демократія, ради, державне управління, публічна адміністрація, контроль за діяльністю державних органів.

Раскрыто понятие взаимодействия общественных советов при органах исполнительной власти с публичной администрацией. Выделены виды взаимодействия общественных советов при органах исполнительной власти с публичной администрацией. Выделены формы взаимодействия публичной администрации и общественных советов.

Ключевые слова: демократия, советы, государственное управление, публичная администрация, контроль за деятельностью государственных органов.

The concept of interaction of public councils with executive authorities and public administration is disclosed. The types of interaction of public councils with executive authorities and public administration are singled out. To distinguish between forms of interaction of public administration and public councils.

Key words: democracy, councils, public administration, public administration, control over the activities of state bodies.

Вступ. Сучасна система публічного управління в Україні знаходиться на шляху розвитку відповідно до чинних європейських стандартів. На відміну від більшості європейських країн, в Україні ще не сформовані стійкі зв'язки між публічними органами управління та громадськістю, особливо щодо підготовки, ухвалення, а також виконання владних управлінських рішень як результату тривалого процесу комунікацій.

Нині консультації з громадськістю стають невід'ємною складовою частиною процесу публічного управління, і для цього є об'єктивні причини. По-перше, це спосіб спрямувати в позитивному напрямку соціально активну частину населення, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті (громадськість). По-друге, це можливість посилити соціальну вагу та зрозумілість прийнятих органами влади управлінських рішень. По-третє, можна попередити громадське обурення результатами діяльності органів держави та запобігти конфронтації суспільства й публічної влади. Також це варіант заповнення прогалин системного підходу щодо реалізації права громадян на участь у публічному адмініструванні та посилення правової ролі громадянського суспільства в демократичних процесах країни [1].

Окремі аспекти вивчення громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики були предметом наукових досліджень В.Л. Федоренко, В.Б. Ковальчука, І.І. Забокрицького, О.О. Чуб, А.В. Грабильнікова, О.О. Скібіної й ін.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією.

Результати дослідження. Провідна роль в ініціюванні консультацій із громадськістю належить громадським радам, створеним при органах виконавчої влади. Останні стають своєрідним моніторинговим індикатором пріоритетних питань публічного управління, які потребують демократичного узгодження. Так, громадські ради готують і подають до відповідного органу

влади пропозиції щодо орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю та проведення консультацій, не передбачених таким планом; пропозиції щодо організації консультацій із громадськістю; організовують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій і зауважень громадськості. Тому підготовча робота громадських рад у цьому сенсі є достатньо вагомою й фактично стає передумовою ефективності цієї форми діалогової комунікації громадськості й публічної влади. Важливо, щоб такий інструментарій реалізації народовладдя в державі, як громадські ради та консультації з громадськістю, функціонував злагоджено [1] і приносив результат під час впливу на діяльність органів виконавчої влади для підвищення якості їх діяльності, що призведе до підвищення добробуту суспільства та задоволення економічних, соціальних, культурних потреб громадян.

Перед тим, як нами детально буде досліджене поняття й особливості взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією, необхідно звернутися до змісту поняття «взаємодія».

В етимологічному розумінні термін «взаємодія» є співдією, співдіянням, а також погодженою дією між ким-, чим-небудь. Взаємодія в її позитивному розумінні пов'язана зі взаємодопомогою суб'єктів соціальних відносин, тобто допомогою, що надається один одному взаємно [2, с. 188].

В українській енциклопедії зазначено, що взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку й розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [3, с. 7].

У філософському світосприйнятті категорія «взаємодія» розглядається як важливий методологічний принцип пізнання природних і суспільних явищ. Для визначення суті об'єкта необхідно виявити закономірності його взаємодії. Будь-який об'єкт може бути досліджений лише у результаті взаємодії між суб'єктом і об'єктом [4, с. 99].

Як зазначав А.М. Авер'янов, будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії із середовищем [5, с. 112].

Що стосується розуміння взаємодії в правовому середовищі, то О.Ф. Скакун вважає, що суспільство – це система взаємодії людей, які пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межу поведінки в загальних інтересах за допомогою соціальних норм [6, с. 63].

В.М. Круглий акцентує увагу на тому, що взаємодія взагалі між будь-якими соціальними суб'єктами – це сукупність усіх взаємозв'язків між ними; наявність найрізноманітніших стійких, об'єктивно зумовлених і необхідних, функціонально залежних, кількісно та якісно в зовнішньому вираженні не обмежених форм взаємозв'язку між ними; процес і результат взаємовпливів взаємодіючих сторін [7, с. 134].

Із погляду психології взаємодія розглядається в широкому розумінні - взаємодія людини з іншими людьми, що є особливим типом зв'язку, впливу, що передбачає взаємні впливи сторін, взаємні зміни. Серед них особлива роль належить спілкуванню й спільній діяльності як формам взаємодії. Суб'єкт-суб'єктна взаємодія включає в себе комунікацію як обмін інформацією (спілкування у вузькому значенні), взаємодію як обмін діями (взаємодію у вузькому розумінні) і сприйняття людиною одна одної [8, с. 22].

Соціальна взаємодія - це процес, у якому люди діють і випробовують вплив один на одного. Механізм соціальної взаємодії включає індивідів, які здійснюють ті чи інші дії; зміни в соціальній спільноті чи суспільстві в цілому, що їх спричиняють ці дії; вплив цих змін на інших індивідів, які становлять соціальну спільноту; зворотну реакцію індивідів [9, с. 49].

Інші наукові джерела визначають взаємодію як сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів (тіла, елементарної частинки, біологічної істоти, людини, співтовариства), за якої результат дії одного з них впливає на інші, що змінює їхню динамічну поведінку [10, с. 158].

Незважаючи на досить широке застосування терміна «взаємодія», нині немає загальноствореного підходу до його визначення, хоча цей термін широко використовується як у теорії, так і на практиці.

Необхідно зауважити, що з розвитком концепції розуміння позитивного ефекту від взаємодії в науковій літературі з'являються й інші категорії, що супроводжують цей процес. Так, у практичній площині під час дослідження явища взаємодії більш важливим є вивчення проце-

су взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, що зумовлює необхідність розгляду взаємодії в управлінні як прикладній категорії [11]. При цьому взаємодія розкривається не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але й у зовнішніх її функціях. За таких умов узгодженість діяльності між суб'єктами певних відносин є ознакою взаємодії [12]. Із цього приводу погоджуємося з думкою В.М. Шванкова, який зазначає, що взаємодія в значенні взаємозв'язку та взаємозумовленості є філософською категорією, взаємодія в значенні узгодженості є прагматично-прикладною категорією, тобто це далекі одне від одного поняття, і змішувати їх не можна [13, с. 10].

На думку Д.Г. Заброди, взаємодія суб'єктів під час виконання певної діяльності розуміється як урегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність зазначених суб'єктів, за якої вони впливають один на одного й на суспільні відносини з метою виконання поставлених для кожного з них задач і спільної, узагальненої задачі [14, с. 149–153].

Отже, взаємодія громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості діяльності державних органів, підвищує рівень довіри громадян до влади. У відносинах, які виникають у результаті взаємодії, однією зі сторін є публічна адміністрація. Слід зазначити, що термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві є два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому значенні. У вузькому публічна адміністрація включає регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Під органами публічної влади при цьому розуміються інституції регіонального місцевого чи іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів, органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формального погляду не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі, причому ці завдання належать сфері функціонування держави. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [15, с. 523]. Ця концепція вплинула на теоретичне обґрунтування змісту цього поняття українськими науковцями. Так, наприклад, В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [16, с. 117].

В.Я. Малиновський зазначає, що публічна адміністрація - це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування [17, с. 168].

Правова категорія «публічна адміністрація» має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

Отже, публічна адміністрація - це система функціональних та організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [18, с. 29].

Відповідно до викладеного, **взаємодія громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією – це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу публічної адміністрації та громадських рад, що породжує їх взаємні зумовленості й зв'язок із метою ефективної реалізації державної політики у відповідних сферах і галузях, спрямованої на задоволення публічних інтересів суспільства.**

Діяльність громадських рад спрямована на вирішення таких завдань:

а) в інформаційному напрямі: збір, узагальнення та подання суб'єктам публічної адміністрації інформації щодо пропозицій інститутів громадянського суспільства відносно питань, які мають важливе суспільне значення для інвалідів; організація публічних заходів для обговорення актуальних питань із формування та реалізації державної політики відносно інвалідів;

б) у правотворчості: подає суб'єктам публічної адміністрації для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики відносно інвалідів і вдосконалення діяльності органів державної влади;

в) у правозастосуванні: здійснює громадський контроль за врахуванням суб'єктами публічної адміністрації пропозицій і зауважень громадськості, а також за дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що розробляються суб'єктами публічної адміністрації, та ін.

Здійснення завдань громадських рад реалізується шляхом активної взаємодії з різними органами публічної адміністрації, причому особливість цієї взаємодії полягає в різних підходах і змісті взаємодії як із боку громадських рад, так і з боку публічної адміністрації. Необхідно погодитися з твердженням Ю.П. Сурміна, що влада прагне забезпечити підтримку громадськістю рішень, які готуються чиновниками згідно з логікою виживання самої влади, а громадськість прагне встановити контроль за владою й розробити політику, яка має на меті забезпечення інтересів громадян і населення. Тому ці інтереси не завжди збігаються [19, с. 244].

Треба відзначити, що вплив громадських рад на вироблення й участь у реалізації державної політики прямо залежить від авторитету та наявності повноважень громадських рад щодо участі в підготовці й ухваленні рішень публічної адміністрації, від їхньої організаційно-ресурсної спроможності. Тиск організацій громадянського суспільства під час вироблення державної політики передбачає рішучу й енергійну дію, що спрямована на врахування їхніх інтересів під час творення політики. Особливо яскраво такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог і мобілізації людей на їхню підтримку [20, с. 6].

Контроль і оцінка громадськістю вироблення суспільної (державної) політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання чи втручання [21, с. 22]. Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі в процесі прийняття рішень [22, с. 16], тобто вивчення та вирішення проблем громадян реалізується шляхом застосування механізмів взаємодії.

Висновки. Отже, сьогодні можна виокремити такі форми взаємодії публічної адміністрації та громадських рад, а також громадських рад і суспільства:

- діяльність щодо проведення громадських експертиз;
- громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації;
- проведення громадських консультацій;
- інформаційне повідомлення суспільства та звітування перед ним публічної адміністрації та громадських рад щодо реалізації державної політики в певній сфері;
- практика висвітлення діяльності громадських рад при органах виконавчої влади засобами масової інформації;
- проведення спільних програм із реалізації державної політики в певній сфері.

Список використаних джерел:

1. Кравчук В.М. Взаємодія суспільства та держави: ефективність громадського діалогу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legalactivity.com.ua>.
2. Новий тлумачний словник української мови : У 3-х т. – 2 вид. – Т. 1. – К. : Аконті, 2003. 926 с.
3. Бажан М.П., Білодід І.К., Гурій О.І. Український Радянський енциклопедичний словник: у 3-х т. Т. 1. / М.П. Бажан, І.К. Білодід, О.І. Гурій. – Київ, 1966. – 892 с.
4. Присухін С.І. Філософія права: об'єкт, предмет і функції / С.І. Присухін // Юридична наука. – 2013. – № 7. – С. 97–103.
5. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Круглий В.М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням / В.М. Круглий // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. – № 3. – Ч. 2. – С. 131–139.
8. Кожушко С.П. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1221>.
9. Осипова Н.П. Соціологія : [підручник] / Н.П. Осипова, В.Д. Воднік, Г.П. Клімова та ін. ; за ред. Н.П. Осипової. К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

10. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (голова редколегії) та ін.; Л.В. Озадовська, Н.П. Поліщук (наукові редактори); І.О. Покаржевська (художнє оформлення). – Київ: Абрис, 2002. – 742 с.
11. Скомаров О.В. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація. 2017. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsiynogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/>.
12. Скомаров О.В. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація. 2017. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsiynogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/>.
13. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М., 1978. – 87 с.
14. Заброда Д.Г. Поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект. Економічні злочини: попередження і боротьба з ними / Д.Г. Заброда. – 2001. Том 25. – С. 149–153.
15. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.В. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
16. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
17. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – 2005. – 254 с.
18. Колпаков В.К. Адміністративне право: сучасні проблеми предмета / В.К. Колпаков // Право і держава сучасної України: проблеми розвитку та взаємодії. – Ч. 1. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 28–33.
19. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : [навч. посіб.] / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка; авт. кол. : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. – К. : НАДУ, 2011. 388 с.
20. Буздуган Я.М. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю / Я.М. Буздуган // Віче. – 2012. – № 12. – С. 6–12.
21. Купрій В.О. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : [навч. посіб.] / В.О. Купрій, Л.М. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.
22. Буздуган Я.М. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства / Я.М. Буздуган // Віче. – 2012. – № 7. – С. 14–16.