

УДК 352:303.01
DOI <https://doi.org/10.32782/39221392>

Миколаєць А. П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND THE PUBLIC IN MODERN UKRAINE, TAKING INTO ACCOUNT FOREIGN EXPERIENCE

Системність та правонаступність у розвитку взаємодії держави та громадськості обумовлює напрацювання якісної правової основи для такої взаємодії. Тенденція щодо системності та правонаступності у зазначеній сфері спостерігається насамперед у прогресивних зарубіжних державах. Саме тому вивчення зарубіжного досвіду взаємодії держави та громадськості є дуже актуальними для сучасної України.

Метою статті є пошук концептуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні з врахуванням зарубіжного досвіду.

У статті досліджено окремі прогресивні практики зарубіжного досвіду у сфері взаємодії держави та громадськості таких розвинених країн, як Нідерланди, Сполучені Штати Америки, Швеція, Фінляндія. Виокремлено такі його актуальні надбання, як «політика чесності», «зв'язок з урядом на особистісному рівні». Також зауважено, що окремі тенденції розвитку взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні є подібними з тими тенденціями, що наявні у зарубіжних державах. Проте в Україні усі заходи щодо покращення взаємодії держави та громадськості потребують удосконалення, адже перебувають лише на початкових етапах свого розвитку.

У підсумку виокремлено окремі напрями удосконалення чинного адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості в Україні з врахуванням дослідженого зарубіжного досвіду. Серед них, удосконалення сфери запобігання корупції, розгляд питання про можливість надання інститутам громадянського суспільства права законодавчої ініціативи, реформування законодавства у сфері спрощення реєстрації громадських об'єднань, стимулювання розвитку недержавних засобів масової інформації, закріплення гарантій їхньої незалежності, об'єктивності проведення журналістських розслідувань та висвітлення діяльності органів державної влади запровадження практики «зв'язок з урядом на особистісному рівні» та ін.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, громадські об'єднання, боротьба з корупцією, електронне врядування, електронні публічні послуги.

Systematicity and legal succession in the development of interaction between the state and the public determines the development of a high-quality legal basis for such interaction. The trend regarding systematicity and legal succession in the specified area is observed primarily in progressive foreign states. That is why the study of foreign experience of interaction between the state and the public is very relevant for modern Ukraine.

The purpose of the article is to search for conceptual directions for improving the administrative and legal regulation of interaction between the state and the public in modern Ukraine, taking into account foreign experience.

The article examines certain progressive practices of foreign experience in the field of interaction between the state and the public of such developed countries as the Netherlands, the United States of America, Sweden, and Finland. Such relevant assets as "honesty policy" and "connection with the government on a personal level" are singled out. It was also noted that certain trends in the development of interaction between the state and the public in modern Ukraine are similar to those trends in foreign countries. However, in Ukraine, all measures to improve the interaction between the state and the public need improvement, because they are only at the initial stages of their development.

As a result, separate areas of improvement of the current administrative and legal regulation of interaction between the state and the public in Ukraine are highlighted, taking into account the studied foreign experience. Among them, improving the field of corruption prevention, considering the possibility of granting civil society institutions the right of legislative initiative, reforming legislation in the field of simplifying the registration of public associations, stimulating the development of non-state mass media, securing guarantees of their independence, the objectivity of conducting jour-

nalistic investigations and coverage of the activities of state authorities, introduction of the practice of "communication with the government at the personal level", etc.

Key words: state, public, interaction, public associations, fight against corruption, electronic governance, electronic public services.

Постановка проблеми. Громадськість як організована спільнота, учасник конструктивних взаємозв'язків з державою є найбільш ефективною у напрямі вирішення різних проблем, що назріли у суспільстві, що, у свою чергу, дозволяє забезпечити синергетичний зв'язок між зазначеними інститутами, спрямувати його на формування політичних, соціальних, правових, економічних, культурних, інформаційних та інших суспільних відносин та структур найбільш прогресивного та дієвого зразка. Водночас системність та правонаступність у розвитку взаємодії держави та громадськості обумовлює напрацювання якісної правової основи для такої взаємодії. Тенденція щодо системності та правонаступності у зазначеній сфері спостерігається, насамперед, у прогресивних зарубіжних державах.

Саме тому вивчення зарубіжного досвіду взаємодії держави та громадськості є дуже актуальними для сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід взаємодії держави і громадськості у зарубіжних країнах досліджували: С.М. Гололобов, А.А. Грушева, Т.В. Карлов, А.В. Комзюк, Д.М. Савченко, М.М. Марцишевський, Д.О. Самофалов, С.А. Сенча, В.Є. Слюсаренко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Попри значний науковий інтерес до окресленого питання, конкретних та концептуальних висновків щодо можливостей застосування позитивного зарубіжного досвіду взаємодії держави та громадськості в Україні на сьогодні не здійснено, не запропоновано конкретні пропозиції стосовно актуальності відповідних положень такого зарубіжного досвіду саме для правової системи України на тому етапі її розвитку, на якому вона сьогодні перебуває. Такий стан досліджень обумовлює нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є пошук концептуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні з врахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, унікальним для дослідження є досвід Нідерландів, адже ще «у 1980 році Нідерланди стали однією з перших країн у світі, що передбачила на законодавчому рівні можливість доступу громадськості до урядової інформації. Значна інформація про роботу уряду тепер доступна через єдиний урядовий портал www.Overheid.nl або через веб-сайти різних урядових інституцій. Для належного виконання своїх суспільних функцій, уряд виробляє і збирає велику кількість інформації. Доступ до значної частини цієї інформації врегульовується згідно з положеннями WOB. Таким чином, неурядові учасники суспільних відносин можуть також використовувати урядову інформацію для розробки нових продуктів і послуг. Нідерландський уряд почав активно сприяти повторному використанню публічної інформації в зв'язку з багатьма потенційними вигодами. Це означає, що інші учасники можуть використовувати таку інформацію, підвищити її якість і зробити її доступною і корисною для суспільства» [1].

«Багато заходів були здійснені для того, щоб досягти бажаних результатів. У вересні 2011 року міністр внутрішніх справ і у справах королівства започаткував проект Національного порталу відкритої інформації (<http://www.data.overheid.nl>), що включає: індекс посилань на джерела урядової інформації; огляд інноваційних та оригінальних методик застосування даних; новини та довідкову інформацію про відкриті дані; посилання на Інтернет-форуми, де будь-хто може обговорити відкриті дані та можливості їх застосування. Національний портал відкритої інформації включає наразі понад 250 баз даних, посилання на конкретні сторінки на яких міститься загальнодоступна урядова інформація, повний звід законодавства Нідерландів тощо» [1].

Зазначений досвід є дуже корисним для його впровадження в Україні. Адже, як уже зазначалося вище, якісне правове регулювання доступу до публічної інформації є одним із підвалин належного конструювання діалогу між владою та суспільством. Вартою уваги є саме офіцій-

но регламентована можливість повторного використання інформації, легітимізація легкого та своєчасного доступу до усієї необхідної публічної інформації, забезпечення населення інструментами та методологією пошуку необхідної інформації, а також її використання.

«Реалізація прийнятих документів щодо встановлення діалогу громадянського суспільства та держави на сучасному етапі забезпечується також за допомогою різних інших технологій: політичні документи довгострокового характеру, які виконують функції планів реалізації (Хорватія, Естонія, Угорщина та Польща) або деталізовані річні плани відповідальних осіб/органів (Чехія, Латвія, Велика Британія); «кодекси» щодо процедур фінансування (Велика Британія, Хорватія, Естонія); урядові програми, як-то фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія); програми зміцнення потенціалу та програми розвитку спільнот (Велика Британія); «оперативні програми», які фінансуються зі структурних фондів ЄС в якості складових національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща) [2, с. 7]».

Важливою є «політика чесності», яка отримала свого широкого поширення у Нідерландах. «Щоб гарантувати, що державні службовці можуть працювати чесно, статутні правила урядових інституцій доповнюються т.зв. Переліком основних стандартів чесності» [1].

«Також уряд Нідерландів активно працює над покращенням надання послуг у електронному вигляді, спрощення бюрократичних процедур, а також на спрощення обміну інформацією між різними органами державної влади. Основною метою, окрім ефективності, є зменшення часу необхідного для надання послуг фізичним та юридичним особам» [1].

«З метою полегшення контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю ЄС, додаткові вимоги до європейських інституцій щодо забезпечення відкритості, транспарентності та поширення інформації встановив, наприклад, Лісабонський договір. Прийняття цього документу забезпечило зобов'язання органів ЄС інформувати про свою роботу громадян, здійснювати публічне обговорення з ними усіх питань діяльності Євросоюзу, визнало за громадянами ЄС право на доступ

до документації, дотримуючись визначеної для цього процедури. Також було вироблено мінімальні стандарти прозорості та визначення крайніх часових рамок для проведення консультацій, зобов'язання повідомляти про їхній результат, реагувати на отримані коментарі, створення єдиного місця доступу консультацій Комісії, обов'язковість висвітлення результатів консультацій в Інтернеті для всіх» [3, с. 951].

Підсумовуючи наведене, відзначимо, що європейські держави з розвинутою демократією окремо, а також і Євросоюз як утворення надають великого значення публічності, прозорості, транспарентності у діяльності органів державної влади. Наведене, у свою чергу, забезпечує підвищення довіри до державно-владних інституцій, а також мотивує інститути громадянського суспільства до здійснення ефективної взаємодії з ними. Унікальним є досвід «політики чесності» у Нідерландах. Слід зауважити, що вочевидь, така політика, насамперед, ґрунтується на високорозвиненій політичній та правовій культурі як громадян, так і представників держави і бізнесу. Звісно, що розробка та затвердження Переліку стандартів чесності певною мірою сприяє формуванню такої політики, проте відповідні нормативні документи можуть бути якісно реалізовані лише у сукупності із дійсними намірами щодо їх неухильного дотримання, розуміння їхнього духу та усвідомлення необхідності утвердження чесності як основного постулату у взаємовідносинах між державою та громадськістю.

Важливими є такі напрацювання Нідерландської держави, як «зв'язок з урядом на особистісному рівні», що є успішним, новаторським зусиллям, що спрямоване на неофіційне вирішення проблем, представлених думок, скарг та заперечень. «Незабаром після отримання заяви, скарги або заперечення, державний службовець повинен зв'язатися з людиною, яка звернулася до державного органу (зазвичай по телефону), щоб обговорити ситуацію і віднайти найкращий спосіб вирішення питання чи проблеми. Такий підхід часто сприяє уникненню судових позовів за участю фізичних або юридичних осіб і держави. Що стосується протидії корупції то слід зазначити, що Королівство Нідерланди традиційно відноситься до групи країни з найнижчим рівнем сприйняття

корупції у світі. Відповідно, питання боротьби з корупцією не врегульовано окремими законодавчими актами, а вирішується на рівні керівних принципів, підходів до працевлаштування, створення умов праці тощо. У країні створена ефективна система нагляду за діяльністю державних службовців та представників судової влади, важливу роль в якій відіграє інститут добровільних інформаторів, що повідомляють в правоохоронні органи про відомі їм випадки підкупу посадових осіб» [1].

У свою чергу, боротьба з корупцією у Швеції також має схожі тенденції. В той же час, «провідна роль тут належить засобам масової інформації. Наприклад, за результатами гучних розслідувань преси стосовно нецільових витрат державних коштів у низці управлінських структур – від Агенції економічного та регіонального розвитку до Служби безпеки Швеції, було активізовано перевірки у всіх урядових відомствах, окремих з їх керівників звільнено» [1].

Розвиток взаємодії держави та громадськості у європейських державах має схожу тенденцію щодо максимального стимулювання розвитку саме громадянського простору, забезпечення мотивації для громадських ініціатив, підтримки громадянського суспільства. Поряд з тим, неможливо оминати увагою такий аспект формування політики у наведеній сфері, як необхідність врахування і негативних викликів, які розвиваються можуть виникати у громадянському суспільстві, що розвивається стихійно. Слід врахувати, що абсолютизувати бажання інститутів громадськості та визначати їх вищою мірою справедливості, критерієм для спрямування державної політики у всіх випадках та без критичного їх осмислення також не доцільно.

Зокрема, проблеми функціонування сучасного громадянського суспільства в Європі пов'язані із скороченням громадянського простору, зокрема, звуженням простору для активної громадської участі, що викликане необхідністю подолання викликів, у тому числі і з тероризмом, екстремізмом, маргіналізацією нових груп, ісламофобії. Ця тенденція характерна не тільки для країн, які боролися проти репресивних або авторитарних урядів, але й для демократичних з давно існуючими тра-

диціями в підтримку свободи слова. Це виступає як відповідь на страх перед глобальною проблемою тероризму [4].

У стихійному розвитку громадянського суспільства також можуть виникати і інші негативні настрої та неконтрольовані нищівні тенденції, бездумне врахування яких в політиці державної влади може негативно вплинути на забезпечення публічного інтересу в цілому, порушення прав та свобод людини, погіршення економічної, політичної, культурної ситуації в державі. Тому, на наш погляд, вкрай важливо розробити та дотримуватися зваженої, збалансованої політики щодо взаємодії держави і громадськості, забезпечення функціонування системи стримувань та противаг у зазначеному процесі, здійснення саме взаємодії, обговорення, критичного сприйняття діяльності державної влади громадськістю та навпаки, що в кінцевому підсумку повинно призводити до прийняття збалансованих рішень, що позитивно спрямовуватимуть розвиток держави і суспільства, відповідатимуть загальному публічному інтересу, відбуватиметься синергія та якісний, позитивно спрямований розвиток.

«США одним з принципів «Відкритого уряду» є розширення можливостей участі громадськості в державному управлінні. У цьому зв'язку запрацював розділ «We the People» («Ми, народ») веб-сайту Білого дому, на якому кожна людина може розмістити петицію щодо вирішення конкретного питання або підтримати вже існуючу вимогу (<https://petitions.whitehouse.gov>). Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів на федеральному і місцевому рівнях можливе завдяки веб-сайту www.regulations.gov. Зареєстровані користувачі можуть залишити коментарі, завантажити документ зі своїми змінами до проекту. Налагоджена система повідомлень на електронну пошту про зміни до обраних документів і нові надходження до бази нормативно-правових актів. На увагу заслуговують також ініціативи із заохочення і захисту інформаторів, які викривають злочини в державному апараті – зловживання повноваженнями, розкрадання коштів, корупцію тощо. Адміністрація виступає за удосконалення федерального законодавства, яке зберігає за інформаторами-чиновниками їх права в кон-

тексті трудового договору, збереження пенсії, заробітної плати, відшкодування судових витрат тощо» [1].

«Специфіка європейського типу функціонування громадянського суспільства полягає у визнанні та використанні з боку держави ресурсного потенціалу суспільства у наданні якісних та економічно ефективних соціальних послуг шляхом вироблення інноваційних підходів, поширенні благодійництва та надання адресної і оперативної благодійної допомоги; неполітичним, тобто без мети здобуття політичної влади, представленням та просуванням інтересів різних груп населення; участю громадян в ухваленні рішень і, як результат, забезпечення більшої ефективності цих рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп; здійсненням громадського контролю за владою та проведення ефективної боротьби із корупцією» [5, с. 14].

Досить інноваційним є досвід Фінляндії щодо забезпечення права на законотворчу ініціативу кожному громадянину. «Зокрема був прийнятий «Закон про ініціативу громадян», за яким кожен громадянин Фінляндії виборчого віку може внести на розгляд парламенту пропозиції започаткувати розробку законопроекту, або подати до парламенту вже розроблений законопроект в цілому, якщо на підтримку його ініціативи буде зібрано не менше 50 000 підписів. Зміст громадянської ініціативи повинен відповідати вимогам, передбаченим «Законом про ініціативу громадян», а саме: ініціатива повинна включати в себе законопроект або пропозицію розпочати розробку закону та підстав для такої пропозиції; повинна мати назву, що описує його зміст; бути датована і різнобічні питання не повинні бути включені в одну ініціативу; стосуватися питання, для вирішення якого може бути прийнятий закон. Заяви про підтримку повинні бути зібрані протягом шести місяців з дати ініціативи. Збір заяв повинен відповідати вимогам Закону про особисті дані. Після того, як підписи зібрані, заяви передаються до Центру реєстрації населення для проходження сертифікації на предмет дійсності підписів. Центр видає підтверджуючий сертифікат про наявність достатньої кількості підписів для передачі ініціативи до парламенту. Протягом шести місяців з дати отримання сертифікату законопроект чи ініціатива

має бути передана до парламенту і парламент зобов'язаний їх розглянути» [1].

Отже, аналізуючи наведене вище, відзначимо давні та системні традиції у розвитку інститутів взаємодії держави та громадськості у більшості розвинених країн світу. Багато тенденцій розвитку такої взаємодії уже наявні і у сфері взаємодії держави і громадськості в сучасній Україні: запровадження та активний розвиток електронного врядування, постійне розширення спектру надання електронних публічних послуг, запровадження все більшої прозорості, відкритості, транспарентності у діяльності органів державної влади, удосконалення правового регулювання інформаційних відносин, спрощення надання доступу до публічної інформації, запровадження інновацій у всі сфери публічного врядування.

Висновки. Отже, наявні окремі прогресивні практики зарубіжного досвіду у сфері взаємодії держави та громадськості, які було би доцільно перейняти у контексті удосконалення чинного нормативно-правового регулювання окресленого питання. Серед них:

1) удосконалення сфери запобігання корупції та широке залучення у наведеній сфері інститутів громадянського суспільства. В контексті чого необхідно розробити ефективні механізми участі суб'єктів зі сторони громадськості у зазначеному процесі;

2) розгляд питання про можливість надання інститутам громадянського суспільства права законодавчої ініціативи (на зразок досвіду Фінляндії);

3) реформування законодавства у сфері спрощення реєстрації громадських об'єднань, створення стимулів для розвитку різних громадських об'єднань, в тому числі, фінансових, податкових пільг тощо;

4) удосконалення законодавства у сфері правового регулювання діяльності засобів масової інформації, стимулювання розвитку недержавних засобів масової інформації, закріплення гарантій їхньої незалежності, об'єктивності проведення журналістських розслідувань та висвітлення діяльності органів державної влади (досвід Швеції);

5) запровадження практики «зв'язок з урядом на особистісному рівні» (за досвідом Нідерландів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадянського суспільства, залучення громадян до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. Законодавчі норми, практика та національні особливості взаємин між владою та громадянським суспільством. Міністерство закордонних справ України, 2012. URL: http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf
2. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; Національна академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2007. 20 с.
3. Штиршов О. М., Ємельянов В.М. Європейський досвід у сфері взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. *Public Administration and Regional Development*. 2020. С. 941–965
4. Заславська О. О. Засоби масової інформації як інструмент моделювання політичної свідомості у виборчій кампанії (на матеріалах президентських і парламентських виборів 2004–2006 рр.) : дис... канд. політ. наук: 23.00.03. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Інститут журналістики. К., 2008. 243 с.
5. Корнієвський О. А. Методологічна роль концепту громадянського суспільства в політичній модернізації України. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування* : зб. матер. Міжнар. наук.- практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ). Київ : НІСД, 2013. С. 334–341.