

УДК 347.471:342.9

Д. С. Левченко
аспірант, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

В Україні необхідно впроваджувати нові механізми та технології адміністрування публічних правовідносин громадськостю (в тому числі, адміністративні інструменти), концептуальними основами яких має стати доступність до публічної інформації, можливість аналізу та обробки публічної інформації, налагодження правильного контакту між громадянами та владою, врахування позиції громадськості органами влади.

Адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежується лише громадським контролем, що безумовно є основним інструментом, однак, громадський вплив на публічне адміністрування здійснюється через використання широкої системи адміністративних інструментів, що різняться юридичною та організаційною природою.

Адміністративний інструментарій в публічному адмініструванні був предметом дослідження низки вчених, до числа яких належать: В. Авер'янов, Н. Берлач, А. Буханевич, В. Галунько, О. Джафарова, К. Дубич, О. Іващенко, Н. Калинець, Л. Кисіль, О. Костюшко, С. Коханчук, В. Курило, К. Куркова, Я. Лазур, М. Лошицький, О. Онуфрієнко, С. Параниця, А. Половченя, А. Приймак, О. Оксін, Є. Соболь, Л. Сорока, С. Тимофеев, І. Тищенко, Ю. Ткаченко, О. Тронько, В. Цимбалюк та ін. Однак, після революційних подій, українське суспільство ще активніше почало вимагати від держави удосконалення механізму участі громадськості в публічному адмініструванні, тому сучасні наукові дослідження у цій площині є надзвичайно актуальною проблематикою.

З теоретичної позиції, поняття «інструмент» тлумачиться як знаряддя для праці або ж сукупність таких знарядь [2]. І. Шопіна розглядає правові інструменти з точки зору правового регулювання, а саме: теорії природного права, що з її позиції є частиною, елементом правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів із метою упорядкування, закріплення, охорони та розвитку суспільних відносин; з точки зору теорії позитивного права, – є нормативно-організаційним впливом на суспільні відносини, що справляється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам [12, с. 1059]. В. Галунько наголошує, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм

характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [4, с. 143]. О. Нижник інструменти діяльності публічної адміністрації розуміє як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації, яка являє собою чітко визначену законом сукупність прийомів і засобів, застосування яких приводить до юридичних наслідків, що здійснюються в межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети й завдань [7, с. 117-121].

На наш погляд, інструменти суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні можна визначити як правові способи впливу суб'єктів громадянського суспільства, що комплексно поєднуються із зовнішнім вираженням адміністративних дій та в сукупності формують механізм участі суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні.

Конкретні інструменти діяльності публічної адміністрації необхідно розкривати через призму системи її інституціонально-функціональних характеристик [3, с. 40-45]. Сучасна позиція науковців зводиться до того, що до інструментів публічного адміністрування відносять форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [4, с. 143]. З позиції Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [6, с. 9-10; 3, с. 40-45]. На переконання Н. Галіциної, усі елементи, які входять до обсягу досліджуваного поняття, запропонованого Р. Мельником, є повною мірою прийнятними [3, с. 40-45]. Разом із тим, такий перелік інструментів може бути розширеним, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та ін. правові прийоми, засоби та способи, про які йде мова, зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право», що виданий за редакцією І. Гриценка. Так, його автори до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації зарахували адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, плани, приватноправові інструменти, нормативні акти, адміністративний розсуд, електронне урядування [5, с. 559-564; 3, с. 40-45].

Ми не будемо розділяти адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні на форми та методи, адже, в цій сфері важливо розкрити систему таких інструментів, проаналізувати її комплексність.

При цьому, аналізуючи інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні не потрібно окремо виділяти правові та організаційні, адже, хоча поділ форм публічного адміністрування на правові та організаційні є способом їх класифікації за ознакою юридичних наслідків, дозволяє глибше пізнати їхню сутність та взаємодію, визначити межі та необхідність правового регулювання кожного їх виду, однак не означає їх відокремленого існування. Вони мають тісні взаємозв'язки, й іноді неможливо провести чітку межу між правовою та організаційною формою, наприклад, як у випадку з наданням послуг електронного цифрового підпису, або з протоколом засідання колегіального органу (організаційна форма управлінського рішення), що є підставою для прийняття адміністративного акта (правова форма управлінського рішення). Окреслена проблематика здатності організаційних форм спричиняти настання юридичних наслідків скеровує науковий пошук у напрямі визначення видів правових інструментів публічного адміністрування [7, с. 112-115].

Особливістю сучасного адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні є інтеграція класичних форм і методів адміністративної діяльності у взаємозалежні та взаємодоповнюючі новітні інструменти публічного адміністрування, що використовуються сукупно або умовно відокремлено, постійно удосконалюються та модернізуються в умовах сучасного інноваційного розвитку суспільних відносин.

На наш погляд, система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні включає: звернення громадян до органів влади; запит інформації про стан публічного адміністрування; адміністративна діяльність громадських рад; громадський контроль, що може виявлятися у різних правових формах, основною характеристикою яких є саме контролююча діяльність суб'єктів громадянського суспільства (громадський моніторинг, громадські експертизи, громадські перевірки тощо); взаємні партнерські дії громадськості із органами влади; право інститутів громадянського суспільства на складення адміністративних протоколів; громадські слухання; громадські ініціативи (в тому числі право громадян на подачу з електронних петицій); публічні консультації; участь в роботі органів самоорганізації населення; громадянський діалог; організаційно-інфор-

маційні інструменти (круглі столи, робочі зустрічі з представниками влади, фокус-групи тощо). При цьому, система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежена певними інструментами та може розширюватися в залежності від набуття або видозміни правомочностей суб'єктів громадянського суспільства та загального розвитку суспільних відносин.

Також необхідно зазначити, що найпоширенішим адміністративним інструментом є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (що є провідним нормативним актом, що закріплює право громадян на звернення), громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [9].

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань [9].

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно

до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду [9].

Таким чином, правовою «субстанцією» механізму участі суб'єктів громадянського суспільства в публічному адмініструванні є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади, що полягає в офіційному зверненні суб'єктів громадянського суспільства у встановлених законодавством межах, формах та порядку до органів влади з питань реалізації публічного адміністрування.

Загалом, можна вважати, що система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні включає широку комплексну сукупність правових та організаційних форм та методів діяльності, при використанні яких реалізуються адміністративно-управлінські та партнерські правовідносини суб'єктів громадянського суспільства із органами влади, відносини щодо здійснення загального громадського контролю як контрольної функції громадськості в публічному адмініструванні, інші організаційно-правові відносини суб'єктів громадянського суспільства, пов'язані із їх законодавчо гарантованими правами, свободами та законними інтересами.

Література

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Білодід І. К. Словник української мови в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Онлайн-версія. 2018. URL: <http://sum.in.ua/s/instrument>
3. Галіцина Н. В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(2). С. 40-45.
4. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Гриценко І. С. Загальне адміністративне право: підруч. Київ: Юрінком Інтер. 2014. 568 с.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
7. Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 117-121.
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

11. Сокурєнко В. В., Безпалова О. І., Джафарова О. В. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник. МВС України, Харків: нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

12. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055-1061.

Анотація

Левченко Д. С. Система адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні. – Стаття.

У статті сформовано систему адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні, що включає широку комплексну сукупність правових та організаційних форм та методів діяльності, при використанні яких реалізуються адміністративно-управлінські та партнерські правовідносини суб'єктів громадянського суспільства із органами влади, відносини щодо здійснення загального громадського контролю як контрольної функції громадськості в публічному адмініструванні, інші організаційно-правові відносини суб'єктів громадянського суспільства, пов'язані із їх законодавчо гарантованими правами, свободами та законними інтересами. Сформовано інструменти суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні як правові способи впливу суб'єктів громадянського суспільства, що комплексно поєднуються із зовнішнім вираженням адміністративних дій та в сукупності формують механізм участі суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні. Визначено, що особливістю сучасного адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні є інтеграція класичних форм і методів адміністративної діяльності у взаємозалежні та взаємодоповнюючі новітні інструменти публічного адміністрування, що використовуються сукупно або умовно відокремлено, постійно удосконалюються та модернізуються в умовах сучасного інноваційного розвитку суспільних відносин. Доведено, що адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежується лише громадським контролем, що безумовно є основним інструментом, однак, громадський вплив на публічне адміністрування здійснюється через використання широкої системи адміністративних інструментів, що різняться юридичною та організаційною природою. З'ясовано, що правовою «субстанцією» механізму участі суб'єктів громадянського суспільства в публічному адмініструванні є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади, що полягає в офіційному зверненні суб'єктів громадянського суспільства у встановлених законодавством межах, формах та порядку до органів влади з питань реалізації публічного адміністрування.

Ключові слова: громадянське суспільство, методи, органи влади, публічне адміністрування, система.

Summary

Levchenko D. The system of administrative tools of civil society actors in public administration in Ukraine. – Article.

The article forms a system of administrative instruments of civil society entities in public administration in Ukraine, which includes a wide range of legal and organizational forms and methods of activity, which are used to implement administrative and partnership legal relations of civil society entities with the authorities, relations regarding the exercise of general public control as a control function of the public in public administration, other organizational and legal relations of civil society entities related to their legally guaranteed rights, freedoms and legitimate interests. The tools of civil society actors in public administration in Ukraine have been formed as legal means of influencing civil society actors, which are comprehensively combined with the external expression of administrative actions and together form the mechanism of civil society actors' participation in public admin-

istration. It is determined that the feature of modern administrative tools of civil society in public administration in Ukraine is the integration of classical forms and methods of administrative activities into interdependent and complementary new tools of public administration, used collectively or conditionally separately, constantly improved and modernized in modern innovation public relations. It is proved that the administrative tools of civil society in public administration in Ukraine are not limited to public control, which is certainly the main tool; however, public influence on public administration is through the use of a wide system of administrative instruments of different legal and organizational nature. The legal "substance" of the mechanism of participation of civil society actors in public administration is the right of civil society actors to appeal to the authorities, which consists in the official appeal of civil society entities within the limits established by law, forms and procedures to the authority's implementation of public administration.

Key words: civil society, methods, authorities, public administration, system.