

УДК 35.072.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.8>

В. А. Кучер

кандидат наук з державного управління
Національного агентства кваліфікацій

О. А. Машовець

здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня
за спеціальністю 281 «Публічне управління і адміністрування»
Навчально-наукового інституту фінансів,
банківської справи, кафедри менеджменту
Державного податкового університету

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

У науковій статті обґрунтовано необхідність утвердження розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні як засобів побудови комунікації між суспільством та державою. У ході дослідження було сформовано думку про те, що сьогодні Україна як демократична та правова держава потребує активізації взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства, українською громадськістю в цілому. Необхідно констатувати, що в нашій державі сьогодні створено передумови побудови ефективної системи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадськості. Реалізація публічного (державного) управління є неможливою без чіткої консолідації суспільства навколо спільних цілей, пропагованих населенням, а також високого рівня підтримки з боку інститутів громадянського суспільства. Взаємодія органів публічної влади та громадськості також слугує перспективою процесів інтеграції та набуття членства України в Європейському Союзі.

У даній статті узагальнено теоретико-правові засади взаємодії органів влади та громадськості при формуванні та реалізації державної політики, а також виокремлено основні форми, методи такої взаємодії. Особливу увагу приділено дослідженню сутності громадської ради як консультативно-дорадчого колегіального органу, спрямованого на забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Свого повного розвитку правова держава досягає при високому рівні правосвідомості в суспільстві та при сильно розвиненому в ньому почутті відповідальності. Громадська рада як консультативно-дорадчий орган не тільки спрямовує державну політику у напрямку демократичності, але й інформує громадськість про стан власної діяльності, здійснює громадський контроль за відповідністю рішень органів виконавчої влади курсу дотримання прав людини та громадянина, утвердженого у державі.

У демократичному суспільстві мають існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається передусім рівнем відкритості та прозорості влади завдяки інформуванню громадськості про діяльність органів державної влади. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики. У даній науковій роботі здійснено порівняльний аналіз двох способів виборів: установчих зборів Громадської ради та рейтингового інтернет-голосування (електронного голосування). У ході дослідження було не тільки виокремлено недоліки установчих зборів як способу формування складу Громадської ради, але й виділено позитивні сторони електронного голосування, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства сприяє дотриманню принципів демократичного суспільства: відкритості, прозорості процесу виборів, легітимації процесу створення Громадської ради як інструменту взаємодії між органами публічної влади та громадськістю.

Ключові слова: органи державної влади, громадянське суспільство, електронне голосування, консультації з громадськістю, державна політика.

Постановка проблеми. Питання оптимізації процесів взаємодії органів державної влади та громадськості постає найбільш розповсюдженою темою обговорень та дискусій. Чинне законодавство нашої країни утворює право суспільства брати участь у розв'язанні питань державної політики та формуванні державних інституцій. Громадянське суспільство є основою утвердження принципу демократії, що є провідною засадою сучасної правової держави. Варто зазначити, що становленню публічного управління як однієї з основних форм управління державотворчими процесами в Україні передують потреба підвищення ефективності здійснення державної політики. Реалізація публічного управління є неможливою без чіткої консолідації суспільства навколо спільних цілей, високого рівня підтримки з боку інститутів громадянського суспільства [1, с. 44]. Проблема відсутності чіткої методики встановлення ефективного конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськістю актуалізує питання створення моделі їхньої взаємодії. Таким чином, у ході дослідження взаємодії громадян та державних інституцій варто приділити увагу зокрема питанню дотримання основоположних принципів утвердження громадянського суспільства: законності, прозорості, доступності, а також рівності перед законом [2, с. 32]. Важливо наголосити на тому, що питання формування ефективної взаємодії між громадськістю та органами публічної влади передують «авторитарності» влади та обмеженню основоположних прав людини та громадянина, які за статтею 3 Конституції України сьогодні є найвищою соціальною цінністю [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що сьогодні існує потужна теоретично-методологічна база дослідженні форм, способів та інструментів взаємодії громадськості з органами державної влади. Зокрема дослідженню питанню взаємодії органів державної влади та громадськості у контексті публічного управління та адміністрування присвячують свої наукові праці такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, В. Корольок, В. Бакуменко, В. Малиновський, Н. Нижник, Є. Тихомирова, а також О. Яновський. Особливу увагу теоретичному розгляду форм, способів та засобів зв'язків громадськості та органів публічної влади приділили такі дослідники, як Г. Алмонд, В. Бортніков, С. Верба, П. Возняк, Н. Дембіцька, Я. Жаліло, Г. Зеленько, М. Кармазіна, Б. Кістяківський та інші.

Мета статті. Головною метою цієї статті є концептуальний огляд основних форм і процесів взаємодії громадськості та органів державної влади у контексті підвищення ефективності публічного управління, а також вироблення власних рекомендацій та пропозицій щодо підвищення рівня консолідації між інститутами громадянського суспільства та державою. Задля формулювання пропозицій щодо перспективних шляхів оптимізації взаємодії між українською громадськістю та державою за мету також ставиться системний аналіз різних за своєю сутністю способів обрання складу консультативно-дорадчих колегіальних органів населення (громадських рад): через установчі збори та шляхом інтернет-голосування.

Виклад основного матеріалу. Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та демократії. У нашій державі на законодавчому рівні затверджена можливість громадськості брати участь у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», згідно з яким виконавчий орган державної влади щорічно затверджує орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [4]. Виконавчі органи державної влади щорічно затверджують орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю. Даний документ не тільки утверджує провідне становище громадськості та громадської думки у ході розвитку публічного управління та адміністрування, але й сприяє підвищенню ймовірності успішної імплементації державних реформ шляхом заохочення громадян до вільної участі у процесі формування та реалізації державної політики.

Необхідно також наголосити на важливості встановлення зв'язків між громадськістю та державними органами влади у контексті сприяння дотриманню та реалізації європейських стандартів. Ефективна взаємодія передусім держави

та громадянського суспільства є однією з європейських цінностей та слугує перспективою для прискорення входження нашої держави до Європейського Союзу. Зокрема вітчизняна дослідниця О. Мороз зауважує, що однією з вимог до України як до держави, яка висловила бажання стати членом Європейського Союзу, є створення усіх умов для становлення середовища функціонування інститутів громадянського суспільства [5, с. 45].

Вирішення проблеми встановлення дієвих зв'язків між державною владою та її інституціями з громадськістю сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства. Важливо пам'ятати, що відсутність основоположних інститутів громадянського суспільства впливає на ліквідацію комунікації між населенням та державою, що призводить до зміни ціннісних орієнтирів та народних настроїв [6, с. 90]. Сьогодні основними способами встановлення діалогу між органами державної влади та громадськістю є:

- проведення консультацій громадян та їх об'єднань (конференції, дебати, зібрання тощо), а також численних просвітницьких заходів (семінари, фестивалі, конкурси тощо);

- створення інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань, релігійних організацій, профспілок, численних органів самоорганізації населення), формування необхідних умов для їх створення та доступу громадян до них [7, с. 47];

- забезпечення оперативного захисту прав та свобод громадян шляхом підтримки та створення необхідних умов для функціонування ініціатив громадськості (електронні петиції, голосування) [8, с. 221];

- створення Громадської ради та інших колегіальних органів консультативного характеру задля здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також забезпечення участі громадян у формуванні державної політики [9; 10];

- оновлення соціологічної бази різноманітних досліджень з метою формування розуміння громадської думки (соціологічні опитування, тести тощо) [11, с. 112].

Особливої уваги потребує створення громадської ради як інструменту взаємодії та комунікації пілок влади із суспільством. Відповідно до чинного законодавства України Громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації держав-

ної, регіональної політики [12]. Громадська рада є одним із інструментів комунікації між органами державної влади та громадськістю у процесі публічного управління. Вона як консультативно-дорадчий орган не тільки сприяє відповідності державної політики потребам суспільства, але й інформує громадськість про стан власної діяльності.

Питання оптимізації взаємодії органів державної влади та громадськості також стосується питання здійснення доступних виборів. У ході формування персонального складу Громадської ради мають місце декілька способів голосування: установчі збори та рейтингове інтернет-голосування. Так, 26 серпня 2021 року було проведено установчі збори для формування складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України, на прикладі яких можна спостерігати ймовірну проблему дотримання принципів доступності (голосування на установчих зборах здійснюється виключно самими кандидатами із списків допущених до конкурсу представників громадських організацій без залучення широкого кола спільнот і громадян) та прозорості [13] (голосування відбувається шляхом письмового заповнення бюлетенів, підрахунок голосів здійснюється лічильною комісією, сформованою із самих же кандидатів, процес підрахунку не достатньо регламентований та допускає можливості маніпуляцій), безпечності (бланки бюлетенів не мають захисних засобів, ідентифікаційних позначок, адже їхня форма затверджується рішенням ініціативної групи осіб, а не нормативно-правовими актами). В процесі голосування при обранні складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України прийняло участь лише 51 особа, що обумовлено самим механізмом установчих зборів, який значно обмежує можливості вільного долучення громадян до процесу голосування та окреслює визначене та обмежене коло осіб, які мають можливість здійснити волевиявлення. Окрім того, важливо наголосити на тому, що у ході проведення установчих зборів наявність незалежних спостерігачів за процесом голосування не передбачено, отже контроль за дотриманням законності та запобіганням фальсифікацій бюлетнів відсутній.

Інша справа виникає у ході рейтингового інтернет-голосування, яке сприяє залученню та участі у процесі обрання складу Громадської ради більш чисельної кількості виборців, забезпечує доступність виборів для кожного грома-

дянина, прозорість через цифрові інтерактивні протоколи голосування, дає можливість запобігти фальсифікаціям через відсутність паперових носіїв, технічні та аналітичні засоби перевірки на стороннє втручання у процес голосування, а отже, й сприяє легітимації переможців, на відміну від процедури обрання через установчі збори Громадської ради. Зокрема, у електронному онлайн-голосуванні за кандидатів до Громадської ради при Міністерстві у справах ветеранів України, які відбувалися з 9 по 12 березня 2021 року, прийняло участь 18 239 виборців. Чисельність учасників цього онлайн голосування в 356 разів перебільшила чисельність осіб, що мали змогу голосувати на установчих зборах Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України.

17 червня 2020 року Національним агентством з питань запобігання корупції було проведено аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Гро-

мадської ради при агентстві, який показав, що несанкціонованих втручань до процесу голосування не було встановлено, що наводить на думку про відсутність фальсифікації голосів та забезпеченість принципу прозорості та відкритості [14]. Така прозора статистика пояснюється потужною системою контролю за дотриманням вимог до кандидатів до персонального складу Громадської ради та можливостями технічного контролю прозорості процесу голосування. Так, перед проведенням рейтингового інтернет-голосування необхідні документи про кандидатів від громадськості надсилають до конкурсної комісії для підготовки проведення конкурсу з формування складу відповідної громадської ради, яка слідує за дотриманням порядку реєстрації, запобіганням конфлікту інтересів, вмотивованістю кандидата стати членом громадської ради тощо [15]. Інформація про кандидатів публікується на офіційних ресурсах органів державної влади заздалегідь

Таблиця 1

**Порівняльна характеристика двох способів виборів:
установчі збори та електронне голосування**

Установчі збори громадської ради	Електронне голосування
– голосування здійснюється виключно самими кандидатами із списків допущених до конкурсу представників громадських організацій без залучення широкого кола спільнот і громадян	– чисельність виборців обмежена лише чисельністю громадян України
– право голосу мають лише ті учасники, які були внесені до Списку кандидатів до складу Громадської ради та які зареєструвалися у встановленому порядку (отримали картку для голосування і бюлетень для голосування)	– право голосу має будь-який громадянин, що проживає на території України
– голосування відбувається шляхом письмового заповнення бюлетеня	– голосування за допомогою електронного виборчого бюлетеня
– підрахунок голосів здійснюється лічильною комісією, сформованою із самих же кандидатів	– підрахунок виборчих бюлетенів в електронному вигляді на основі публічного цифрового протоколу, що прилюднюється на інформаційному ресурсі в мережі інтернет
– процес підрахунку результатів не достатньо регламентований та допускає можливості маніпуляцій	– підрахунок результатів може бути перевірений будь-якою особою або організацією на підставі публічних цифрових даних
– бланки бюлетенів не мають захисних засобів, ідентифікаційних позначок, адже їхня форма затверджується рішенням ініціативної групи осіб, а не нормативно-правовими актами	– електронні бланки голосування захищені за допомогою технічних засобів та мають цифрову ідентифікацію
– обмеження можливості вільного долучення громадян до процесу голосування та окреслення визначеного та обмеженого кола осіб, які мають можливість здійснити волевиявлення	– необмежена участь громадян, добровільне долучення, вільна можливість волевиявлення
– наявність незалежних спостерігачів за процесом голосування не передбачено	– максимально публічний та прозорий процес голосування, що розширює коло незалежних спостерігачів
– контроль за дотриманням законності та запобіганням фальсифікацій бюлетенів відсутній	– контроль за дотриманням законності та прозорості здійснюється всіма учасниками процесу, фальсифікація бюлетнів мінімальна, існують механізми технічної перевірки та аналізу загроз фальсифікацій

Джерело: авторська розробка.

перед початком електронного голосування, що дає змогу вільного ознайомлення із такою інформацією та допомагає виборцям прийняти самостійне неупереджене рішення. Згідно Аналізу результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, погоджений Головою Національного агентства з питань запобігання корупції 17 червня 2020 року [14], своє виявлення при голосуванні змогли здійснити 5 790 користувачів. Порівняльна характеристика двох способів виборів: установчі збори та електронне голосування відображена в Таблиці 1.

Висновки та пропозиції. Отже, комунікація та її оптимізація взаємодії між органами публічної влади та громадськістю набуває дедалі більшого значення у контексті сутнісних змін та встановлення державних орієнтирів, спрямованих на євроінтеграцію. Питання підвищення ефективності публічного управління тісно пов'язано у першу чергу з консолідацією влади з інститутами громадянського суспільства: громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями, органами самоорганізації населення тощо. Важливе місце у цьому контексті посідають громадські ради, діяльність яких спрямована на забезпечення участі суспільства у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема варто зазначити про перспективність рейтингового інтернет-голосування, яке проводиться з метою формування складу відповідної громадської ради при органі державної влади або місцевого самоврядування. Електронне голосування дає змогу залучити більшу кількість виборців, що сприяє дотриманню принципу відкритості та прозорості виборів, а також легітиматії як персонально обраних осіб, так і в цілому певного громадського органу як однієї з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Таким чином, перспективним на сучасному етапі розвитку взаємозв'язків між громадськістю та органами державної влади є оптимізація процесу проведення виборів кандидатів від громадськості до колегіальних консультативно-дорадчих формувань при органах виконавчої влади шляхом цифровізації й введення в активне впровадження електронного голосування як основного способу формування персонального складу громадських консультативно-дорадчих органів на прикладі громадських рад.

Список використаної літератури:

1. Публічне управління : термінологічний словник / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
2. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський та ін. ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2014. 132 с.
3. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року, зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Положення від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
5. Мороз О. М. Перспективи розвитку взаємовідносин держави і громадських об'єднань в умовах зближення України з Європейським Союзом. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2014. № 5(9). С. 39–45. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/5/5.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
6. Кравцова З. С. Теоретичні, правові та практичні основи громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 3(5). 2019. С. 89–104. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/5/7.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
8. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.
9. Чемерис О. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. Вип. 42. 2015. С. 39–51. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/6.pdf. (дата звернення: 06.12.2021).
10. Кравцова З. С. Окремі аспекти взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 46–49. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/11.pdf. (дата звернення: 06.12.2021).

11. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2020. Т. 31(70). № 2. С. 109–114.
12. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. 78 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf (дата звернення: 06.12.2021).
13. Протокол установчих зборів для формування складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України 26 серпня 2021 року. URL: https://www.msp.gov.ua/files/gr/2021/pr_ustzb.pdf (дата звернення: 06.12.2021).
14. Аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, погоджений Головою Національного агентства з питань запобігання корупції 17 червня 2020 року. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/Analiz-rezultativ.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
15. Звіт Конкурсної комісії для підготовки проведення конкурсу з формування персонального складу Громадської ради при Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (протоколом 14.01.2020). URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2020/01/15/20200115172729-38.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).

Kucher V. A., Mashovets O. A. Interaction of state authorities with public: theory and practice of public governance and administration

The scientific article substantiates the need to establish the development of civil society institutions in Ukraine as a means of building communication between society and the state. In the course of the research, the opinion was formed that today Ukraine, as a democratic and legal state, needs to intensify the interaction of the authorities with civil society organizations, the Ukrainian public as a whole. It should be noted that in our country today the prerequisites for building an effective system of interaction between public authorities, local governments and public institutions. The implementation of public (state) governance is impossible without a clear consolidation of society around common goals promoted by the population, as well as a high level of support from civil society institutions. The interaction between public authorities and the public also serves as a prospect to increase the likelihood of Ukraine's accession to the European Union.

This article summarizes the theoretical and legal principles of interaction between government and the public in the formation and implementation of public policy, as well as identifies the main forms and methods of such interaction. Particular attention is paid to the study of the essence of the public council as a consultative and advisory collegial body aimed at ensuring the participation of the Ukrainian population in the formation and implementation of public policy. The rule of law achieves its full development with a high level of legal awareness among the people and with a highly developed sense of responsibility. The Public Council not only directs the state policy towards democracy, but also informs the public about the state of its own activities, exercises public control over the observance by the executive authorities of the course of observance of human and civil rights established in the state.

In a democratic society, there must be mechanisms for public control over government activities. The effectiveness of such mechanisms is determined primarily by the level of openness and transparency of the government by informing the public about its activities. Transparency of power is one of the main principles of the rule of law, which ensures public participation in the formation and implementation of public policy. In this scientific work, the comparative analysis of two ways of elections is carried out: constituent meeting of Public council and rating Internet voting (electronic voting). The study not only highlighted the shortcomings of the constituent assembly as a way to form the Public Council, but also highlighted the positive aspects of electronic voting, which at the current stage of development of Ukrainian society contributes to democratic principles: openness, transparency of elections, legitimization of the Public Council an instrument of interaction between public authorities and the public.

Key words: *public authorities, civil society, electronic voting, public consultations, public policy.*