

УДК 347.471:342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.24>*Левченко Діана Сергіївна,**аспірант Науково-дослідного інституту публічного права*e-mail: [diana.levchenko5@gmail.com](mailto:diana.levchenko5@gmail.com)<https://orcid.org/0000-0001-8343-2260>

## ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

Роль громадськості в публічному адмініструванні в Україні є недостатньо сформованою проблемою, чим і зумовлена тема й мета даної статті – визначити та охарактеризувати принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні, а також відобразити деякі проблеми недотримання цих засад в українському суспільстві. Принципи участі громадськості в публічному адмініструванні розкрито як основні засади формування, функціонування та впливу громадськості в публічному адмініструванні, що включають в себе особливості відносин між органами влади, та існують для оптимального та ефективного функціонування механізму публічного адміністрування і задоволення усіх інтересів суспільства. Встановлено, що в сучасному публічному адмініструванні громадськості повинна брати участь з дотриманням таких принципів: - незалежності (громадськості не повинна піддаватися жодному незаконному тиску з боку органів влади; громадськість є вільною, самостійною та незалежною структурою держави, з гарантованим правом участі у її функціонуванні); - відповідальності (до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління можуть бути притягнені як суб'єкти громадськості, так і органи влади, які не виконують або неналежно виконують повноваження щодо забезпечення доступу громадськості до публічного адміністрування або за здійснення незаконного впливу у цій сфері); - прозорості (на ідеї «максимальної прозорості» будується весь механізм участі громадськості в публічному адмініструванні, оскільки, діяльність органів влади повинна бути відкритою для суспільства, відповідно громадськість реагує на надану владою відкриту інформацію та приймає участь в адмініструванні); - доступності (цей принцип полягає у тому, що держава повинна забезпечити доступ громадськості до публічного адміністрування, в певних законних межах для створення партнерських взаємовідносин); - ефективності (діяльність громадськості завжди повинна бути спрямована на досягнення позитивного результату для суспільства, при цьому, взаємодіючи з органами влади та здійснюючи реальний вплив на суспільні відносини); - інклюзивності (держава повинна формувати, вдосконалювати та використовувати механізм залучення громадян до участі у публічному адмініструванні); - звітності (як органи влади, так і громадські організації повинні повідомляти суспільство про результати діяльності у публічному адмініструванні); - взаємодії (держава та громадськість повинні розвивати свої взаємовідносини, використовуючи різні способи – комунікація, діалог, що в цілому забезпечують розвиток партнерських відносин між владою та громадськістю).

*Ключові слова:* громадськість, інклюзивність, незалежність, органи влади, принципи, прозорість, публічне адміністрування.

### Levchenko D. PRINCIPLES OF PUBLIC PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The role of the public in public administration in Ukraine is an insufficiently formed problem, and the predetermined theme and purpose of this article is to define and characterize the principles of public participation in public administration in Ukraine, as well as to reflect some problems of non-observance of these principles in Ukrainian society. The principles of public participation in public administration are revealed as the basic principles of formation, functioning and influence of the public in public administration, which include the peculiarities of relations between the authorities, and exist for the optimal and effective functioning of the mechanism of public administration and the satisfaction of all interests of society. It is established that in modern public administration the public should participate with the following principles: - independence (the public should not be subjected to any unlawful pressure from the authorities; the public is a free, independent structure of the state, with a guaranteed right to participate in its functioning); - liability (both public entities and authorities that do not exercise or improperly exercise authority to ensure public access to public administration or to exercise unlawful influence in the public domain may be held liable for offenses in public administration); - transparency (the whole mechanism of public participation in public administration is built on the idea of "maximum transparency", since the activity of public authorities must be open to the public, and accordingly the public responds to the information provided by the authorities and participates in administration); - accessibility (this principle is that the state must ensure public access to public administration, within certain legal limits, to create partnerships); - efficiency (public activity should always be aimed at achieving a positive result for society, while interacting with authorities and having a real impact on public relations); - inclusivity (the state should design, improve and use the mechanism of involving citizens in public administration); - reporting (both public authorities and public organizations should inform the public about the results of their public administration activities); - interaction (the state and the public have to develop their relations using different ways - communication, dialogue, which in general ensure the development of partnerships between the authorities and the public).

*Key words:* public, inclusivity, independence, authorities, principles, transparency, public administration.

**Постановка проблеми.** Конструктивна співпраця влади із громадськими інституціями забезпечить дотримання демократичних засад у будь-якому суспільстві. На міжнародній арені вже закріплено, що лише цілісна взаємодія органів влади та громадськості скоординує державу на реальне забезпечення інтересів суспільства, що є, відповідно, її основною функцією.

В Україні і донині складна ситуація із функціонуванням громадськості в механізмі держави. Влада в Україні намагається всебічно контролювати участь громадськості у публічному адмініструванні, тиснучи на громадську ініціативу. Неправомірний вплив органів державної влади (особливо виконавчої) на діяльність громадськості зумовлює недотримання багатьох принципів функціонування громадянського суспільства, а особливо принципу незалежності громадськості у своїй діяльності.

Для підвищення ефективності участі громадськості у вирішенні державно-управлінських питань, необхідно комплексно визначити та розкрити принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні, а також відобразити сучасні проблеми недотримання цих засад в українському суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Взаємодію між громадськістю та публічною адміністрацією у своїх працях досліджували Н. Берлач, А. Буханевич, В. Галуцько, О. Джафарова, К. Дубич, О. Івашенко, Н. Калинець, Л. Кисіль, О. Костюшко, С. Коханчук, В. Курило, Я. Лазур, М. Лошицький, О. Онуфрієнко, С. Параниця, А. Половчєня, А. Приймак, Є. Соболюк, С. Тимофєєв, І. Тищенкова, 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.

**Метою статті** є на основі положень чинного національного та міжнародного законодавства, позицій вчених-юристів та аналізу діяльності громадськості і практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації, визначити та охарактеризувати принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Демократична і правова держава не може існувати без розвиненого громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії за демократичного політичного режиму полягає в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу і контролює її діяльність. Зв'язок громадянського суспільства з державою, його вплив на неї ґрунтується передусім на принципах демократії. Вихідним із них є принцип народного суверенітету, який проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві. А це означає, що влада держави і її суверенітет похідні від суверенітету народу, що громадянське суспільство створює державу для задоволення власних потреб, а не заради неї самої, що держава не повинна вивисуватися над суспільством і покликана слугувати йому [2].

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [4, с. 10].

Статтею 3 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI визначено, що громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) вільного вибору території діяльності; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності. Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому. Самоврядність передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом. Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом. Рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання. Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність [1].

Тобто, враховуючи чинне законодавство, громадськість бере участь в публічному адмініструванні на основі таких принципів: незалежності; прозорості; доступності; ефективності. При цьому, варто також враховувати і позиції зарубіжних інституцій у цій площині.

Європейський центр некомерційного права виділяє наступні принципи щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень: принцип прозорості, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі; принцип неупередженості, особливо з боку громадських об'єднань (далі – ГО), оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади; принципи відкритості та доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі; принципи відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні нести відповідальність перед суспільством за плин консультативних процесів та доповідати про результати; принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь; принцип незалежності об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій [3].

**Висновки.** Ми вважаємо, що в сучасному публічному адмініструванні громадськість повинна брати участь з дотриманням таких принципів:

- незалежності (громадськість не повинна піддаватися жодному незаконному тиску з боку органів влади; громадськість є вільною, самостійною та незалежною структурою держави, з гарантованим правом участі у її функціонуванні);

- відповідальності (до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління можуть бути притягнені як суб'єкти громадськості, так і органи влади, які не виконують або неналежно виконують повноваження щодо забезпечення доступу громадськості до публічного адміністрування або за здійснення незаконного впливу у цій сфері);

- прозорості (на ідеї «максимальної прозорості» будується весь механізм участі громадськості в публічному адмініструванні, оскільки, діяльність органів влади повинна бути відкритою для суспільства, відповідно громадськість реагує на надану владою відкриту інформацію та приймає участь в адмініструванні);

- доступності (цей принцип полягає у тому, що держава повинна забезпечити доступ громадськості до публічного адміністрування, в певних законних межах для створення партнерських взаємовідносин);

- ефективності (діяльність громадськості завжди повинна бути спрямована на досягнення позитивного результату для суспільства, при цьому, взаємодіючи з органами влади та здійснюючи реальний вплив на суспільні відносини);

- інклюзивності (держава повинна формувати, вдосконалювати та використовувати механізм залучення громадян до участі у публічному адмініструванні);

- звітності (як органи влади, так і громадські організації повинні повідомляти суспільство про результати діяльності у публічному адмініструванні);

- взаємодії (держава та громадськість повинні розвивати свої взаємовідносини, використовуючи різні способи – комунікація, діалог, що в цілому забезпечують розвиток партнерських відносин між владою та громадськістю).

В Україні існують проблеми при дотриманні кожного з вищевказаного принципу, при чому, такий принцип як інклюзивності майже не сформований та погано функціонує в вітчизняному публічному адмініструванні.

Таким чином, принципи участі громадськості в публічному адмініструванні – це основні засади формування, функціонування та впливу громадськості в публічному адмініструванні, що включають в себе особливості відносин між органами влади, та існують для оптимального та ефективного функціонування механізму публічного адміністрування і задоволення усіх інтересів суспільства.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran160> (accessed: 16.01.2020).

2. Телешун С. О., Пухкал О.Г., Карлова В.В. та ін. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні. Укрінформ: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html) (дата звернення: 16.01.2020).

3. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. м. Страсбург, травень 2016 року. Європейський центр некомерційного права. 2019. URL: [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards\\_Ukr.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf) (дата звернення: 16.01.2020).

4. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

### REFERENCES:

1. Pro hromadski obiednannia: Zakon Ukrayiny` [«About public associations»]: *The Law of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran160> (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

2. Teleshun S. O., Pukhkal O.H., Karlova V.V. ta in. Instrumenty ta mekhanizmy vyroblenna y

vprovadzhennia publichnoi polityky v Ukraini [*Tools and mechanisms for public policy making and implementation in Ukraine*]. Retrieved from [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzhenna-publichnoi-politiki-v-ukraini.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzhenna-publichnoi-politiki-v-ukraini.html) (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

3. Uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen. Ohliad standartiv ta praktyk u krainakh-chlenakh Rady Yevropy [*Public involvement in decision-making. Review of Council of Europe standards and practices*]. Retrieved from [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards\\_Ukr.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf) (accessed: 16.01.2020). [in English].

4. Chernov S.I. Tekst leksii z dystsypliny «Publichne administruvannia» (dlia studentiv vsikh form navchannia) [*Text of lectures in the discipline "Public Administration" (for students of all forms of study)*]. Kharkiv, 2014. 97 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 16.01.2019

**УДК 342:92**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.25>**

**Манюк Галина Василівна,**  
Львівське регіональне відділення  
Національної школи суддів України  
e-mail: [s.v.banakh@tneu.edu.ua](mailto:s.v.banakh@tneu.edu.ua)  
<https://orcid.org/0000-0002-3306-4487>

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ УНІВЕРСИТЕТІВ**

У статті розглядаються адміністративно-правові аспекти становлення та розвитку університетів. Автор підкреслює, що світові тенденції інтеграції та глобалізації призводять до необхідності трансформації національної вищої освіти, а отже - системи та статусу університетів як його центрального елемента. Підкреслюється, що врахування існуючого світового та вітчизняного досвіду організації та функціонування університетів є запорукою успішних змін.

Визначено значення університетів для людської цивілізації та як одного з найбільш стабільних інститутів суспільства. Представлена історична ретроспектива розвитку вищих шкіл, що датується давньогрецьким та римським періодами. Проаналізовано світовий та національний досвід організації та функціонування університетів як вищих навчальних закладів. Автор акцентує увагу на історико-правових засадах становлення університетів в Україні під час проходження різних її історичних етапів. Проаналізовано закономірності розвитку вітчизняних вищих навчальних закладів університетського рівня після проголошення незалежності України. Автор представляє сучасну динаміку зменшення кількості вищих навчальних закладів України. Водночас автор зазначає, що зазначена динаміка спаду студентів є результатом еволюційного процесу. Для порівняння, у статті проаналізовано взаємозв'язок між динамікою скорочення освітніх закладів I-II та III-IV рівнів акредитації. Сучасна тенденція трансформації системи вищих навчальних закладів підкреслюється розширенням мережі вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації шляхом інтеграції по горизонталі та вертикалі. У дослідженні наголошується на місії університетів як центрів не лише освіти та науки, але й освіти.

*Ключові слова:* університет, освіта, вища освіта, заклад вищої освіти.

### **Maniuk G. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF UNIVERSITIES**

The article deals with the administrative and legal aspects of the formation and development of universities. The author emphasizes that the integration and globalization world trends lead to the necessity of transformation of national higher education, and therefore - the system and status of universities as its central element. It is emphasized that taking into account the existing world and domestic experience of the organization and functioning of the universities is the key to successful changes.

The importance of universities for human civilization and as one of the most stable institutions of society has been determined. A historical retrospective of the development of higher schools, dating from the ancient Greek and Roman periods, is presented. The world and national experience of the organization and functioning of universities as institutions of higher education is analyzed. The author focuses on the historical and legal principles of the formation of universities in Ukraine during the passage of its various historical stages. The regularities of the development of domestic higher education institutions of the university level after the declaration of independence of Ukraine are analyzed. The author presents the current dynamics of reducing the number of higher education institutions in Ukraine. At the same time, the author notes that the specified dynamics of student decline is the result of an evolutionary process. For comparison, the article analyzes the relationship between the dynamics of reduction of educational establishments I-II and III-IV accreditation levels. The current tendency of transformation of the system of higher education institutions is emphasized by enlargement of the network of higher education institutions of the I-II levels of accreditation through integration horizontally and vertically. The study emphasizes the mission of universities as centers not only for education and science but also for education.

*Key words:* university, education, higher education, institution of higher education.