

тивно закріплена справедливість. Робиться висновок, що дискреція, яка відповідає вимогам законодавства та соціальним ідеалам, є законною і виступає як правова цінність.

Ключові слова: правова інтеграція, дискреційні повноваження, правові цінності, правова дискреція, справедливість.

Гринь А. А. Ценностные основы использования дискреционных полномочий органами исполнительной власти

В статье охарактеризованы ценностные основы дискреционных полномочий органов исполнительной власти в перспективе интеграционных процессов в Украине. Дискреционные полномочия рассматриваются как нормативно закреплённая справедливость. Делается вывод, что дискреция, отвечающая правовым требованиям и социальным идеалам, является законной и выступает как правовая ценность.

Ключевые слова: правовая интеграция, дискреционные полномочия, правовые ценности, правовая дискреция, справедливость.

Grin' A. Axiological basis of discretionary power application by executive bodies

Axiological basis of discretionary power of executive bodies is described in the article in the prospect of integration processes in Ukraine. Discretionary power is treated as normatively decided justice. There was drawn conclusion that discretion meeting legal requirements and social ideals is legal and can be treated as a lawful value.

Key words: legal integration, discretionary power, lawful value, legal discretion, justice.

УДК 342

*Вікторія Анатоліївна Дерезь,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВИДИ ВІДНОСИН ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ ТА ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Питання відносин органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства набуває особливої актуальності в сучасних умовах державотворення, коли адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища останньої як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави.

Щодо співпраці влади та громадськості, то незважаючи на низку кроків, зроблених виконавчою владою в напрямку сприяння залученню громадськості до державної політики, вона й надалі залишається недостатньо ефективною. Як зазначено у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави: зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в ді-

яльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються тощо. Вітчизняні та міжнародні неурядові організації фіксують низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян. Позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою [1].

Дослідженню цих питань приділяється увага в межах науки державного управління, політології, соціології та ін. Поряд із цим питання адміністративно-правових засад відносин органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства не були предметом комплексного наукового дослідження, а тому існує потреба в їх подальшій розробці з врахуванням як вітчизняного, так і європейського досвіду. Окремих аспектів цієї тематики торкалися В. Авер'янов, М. Бояринцева, Л. Кисіль, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Пухтецька, В. Тимошук та ін. Метою статті є виокремлення видів відносин між органами виконавчої влади і громадянами, інститутами громадянського суспільства, а також висвітлення їх особливостей.

Провівши аналіз нормативно-правової бази діяльності органів виконавчої влади, можна дійти висновку, що в законодавстві йдеться про залучення громадян до процесу прийняття рішень органами виконавчої влади, що мають важливе суспільне значення; публічне обговорення проектів актів; проведення консультацій зі сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; розгляд пропозицій об'єднань громадян; розгляд звернень громадян; доступ до публічної інформації; інформування громадськості через засоби масової інформації про свою діяльність; оприлюднення актів; участь у діяльності громадських рад; участь у проведенні громадської експертизи.

У Новому тлумачному словнику відносини визначаються як стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь, контакти, а взаємодія — як співдія, співдіяння, взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-чим-небудь [2, с. 259, 433]. Взаємодія — філософська категорія, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожен з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, призводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів («відгук» або «обернена дія») [3, с. 77].

Пропонуємо виокремити такі види відносин між органами виконавчої влади та громадянами, інститутами громадянського суспільства:

1. *Відносини, що виникають у результаті впливу з боку органу виконавчої влади на громадян* (прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі забезпечення так званих «публічних потреб», заходи адміністративного примусу). Органи виконавчої влади не лише ініціюють ці відносини, а й виявляють більшу зацікавленість в їх існуванні, але громадяни зобов'язані в них вступити;

2. *Відносини, що виникають за ініціативою громадян* (розгляд таких звернень громадян, як заява (клопотання), у тому числі отримання адміністративної послуги, та скарга, а також надання інформації за запитами під час реалізації права на доступ до публічної інформації). Окремою формою таких відносин є особистий прийом громадян, що здійснюється посадовцями органів виконавчої влади.

Порядок реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом надання інформації за запитами визначений розділом IV Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». Доступ до інформації, що забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, на нашу думку, є тим фактором, який сприяє налагодженню відносин та конструктивної взаємодії органів виконавчої влади і громадян.

Отже, в цьому виді відносин більшу зацікавленість виявляють громадяни, адже вони звертаються до органу виконавчої влади для реалізації чи захисту своїх прав. Органи виконавчої влади є стороною, яка повинна відреагувати на звернення особи;

3. *Участь громадян в управлінні державними справами.* Виявляється у розгляді органами влади таких звернень громадян, як пропозиції (зауваження), проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, участь представників інститутів громадянського суспільства в роботі громадських рад, проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. 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. Результати їх проведення враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Формами консультацій є публічне громадське обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [4].

Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністрації є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [5].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [6].

Погоджуємося з думкою, що під час взаємодії влади з громадськістю виникають суб'єктно-об'єктні зв'язки, обумовлені постійною трансформацією ролей у них. При залученні громадськості до вироблення чи прийняття рішень, програм розвитку тощо влада є суб'єктом впливу. Але під час обговорення, коли громадськість пропонує варіанти вирішення питання, ставить умови й вимагає включення пропозицій, вона стає головним суб'єктом впливу, а влада трансформується в об'єкт [7, с. 43].

Цей вид відносин є взаємодією, співпрацею задля спільної мети — підвищення ефективності державного управління. Учасники таких відносин повинні мати обопільну зацікавленість у її досягненні.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства й органів держави відбувається у таких правових формах:

- участь у нормотворчій діяльності держави, яка полягає в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів і є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні;
- мучасть у правозастосовній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики тощо;
- участь у правоохоронній діяльності держави, наприклад, участь інститутів громадянського суспільства у діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення охорони громадського порядку [8].

На Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. було ухвалено Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення (далі — Кодекс).

У Кодексі, який складається з п'яти розділів, викладається обґрунтування, схема і засоби розширення участі громадськості у процесі прийняття політичного рішення. Кодекс розрахований на суб'єктів прийняття рішень та організації громадянського суспільства. У науковій літературі наводиться огляд цього документа. Зупинимося на окремих положеннях Кодексу. Звернення до нього було б корисним і для вітчизняної практики взаємодії громадськості та органів виконавчої влади.

Кодекс не має імперативного характеру, не встановлює правила і не вимагає механізмів правозастосування. Він пропонує всім учасникам демократичних процесів правила, що впливають з конкретного практичного досвіду діалогу та співпраці між неурядовими громадськими організаціями та органами державної влади. Головне завдання Кодексу — зробити внесок у створення сприятливих умов для неурядових громадських організацій в країнах — членах Ради Європи та Білорусі, визначивши на європейському рівні набір загальних принципів, директив і механізмів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень.

Кодекс визначає принципи конструктивних відносин неурядових громадських організацій і органів державної влади різних рівнів:

1. *Принцип участі.* Організації збирають та поширюють думки своїх членів, груп споживачів та зацікавлених громадян. Це має вирішальне значення у процесі прийняття політичного рішення, підвищення якості, зрозумілості і довгострокового застосування політичної ініціативи. Попередньою умовою для цього принципу є вільний та доступний процес участі, який ґрунтується на узгоджених умовах участі;

2. *Принцип довіри.* Хоча неурядові громадські організації та органи державної влади мають різні ролі, спільна мета поліпшити життя людей може бути успішно досягнута, якщо вона буде ґрунтуватися на довірі, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність;

3. *Принцип підзвітності і прозорості.* Діяльність у громадських інтересах вимагає відкритості, відповідальності, підзвітності та прозорості як від неурядових організацій, так і від органів державної влади;

4. *Принцип незалежності.* Неурядові організації повинні бути визнані вільними і незалежними щодо їхніх цілей, рішень і заходів. Вони мають право діяти незалежно і відстоювати позиції незалежно від органів влади, з якими вони можуть співпрацювати в інших сферах.

Кодекс визначає чотири рівня участі громадськості у процесі прийняття рішення:

1. *Інформація.* Доступ до інформації є основою залучення неурядових громадських організацій до процесу прийняття політичного рішення. Це відносно низький ступінь залучення, який є одним зі способів отримання інформації від органів державної влади, та не потребує і не передбачає втручання або залучення неурядових громадських організацій;

2. *Консультація.* Це форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові громадські організації висловити свою думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу. Ініціаторами та авторами тем є органи державної влади, а не неурядові громадські організації;

3. *Діалог.* Будь-яка зі сторін може ініціювати діалог, який, в свою чергу, може бути необмежений або конкретний. Необмежений діалог — це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях, з метою забезпечити регулярний обмін думками. Його межі можуть варіюватися від відкритих громадських слухань до спеціалізованих нарад між неурядовими громадськими організаціями та органами державної влади. Діапазон питань для обговорення не обмежується, і воно не пов'язано безпосередньо з поточним політичним процесом. Конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах для обговорення окремого політичного процесу, зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Він є більш результативним, оскільки складається зі спільних, зазвичай часто відвідуваних та регулярних зустрічей, має на меті виробити основні політичні стратегії і часто спонукає до узгодження висновків;

4. *Партнерство.* На цьому рівні неурядові громадські організації та органи державної влади збираються для тісного співробітництва. Партнерство може включати такі заходи, як делегування неурядовим громадським організаціям конкретного завдання, надання послуг, а також участі у форумах і створення органів із прийняття спільних рішень, включаючи питання ресурсного забезпечення [9].

Підсумовуючи, зазначимо, що відносини, в яких перебувають органи виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, можуть полягати у прийнятті органами виконавчої влади зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі забезпечення так званих «публічних потреб», застосуванні заходів адміністративного примусу, виникати в зв'язку з реалізацією чи захистом громадянами своїх прав та інтересів, а також бути взаємодією органів виконавчої влади і громадян, інститутів громадянського суспільства в процесі їх участі в управлінні державними справами. Взаємодія можлива у нормотворчій, правозастосовній і правоохоронній діяльності.

Список використаних джерел

1. *Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні* : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 26. — Ст. 966.
2. *Новий тлумачний словник української мови* : у 4 т. — К. : Аконіт, 2000. — Т. 1.
3. *Філософський енциклопедичний словник*. — К. : Абрис, 2002.
4. *Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996* // Офіційний вісник України. — 2010. — № 48. — Ст. 2945.
5. *Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996* // Офіційний вісник України. — 2010. — № 48. — Ст. 2945.
6. *Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976* // Офіційний вісник України. — 2008. — № 86. — Ст. 2889.
7. *Кандагура Н.* Взаємодія влади з громадськістю та вплив на цей процес третіх сил / Н. Кандагура // Вісник державної служби України. — 2010. — № 1.
8. *Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства* : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
9. *Кушнір М. О.* Сучасні європейські правові ініціативи з питань стимулювання діалогу влади та громадянського суспільства / М. О. Кушнір // Науковий вісник Академії муніципального управління. — 2011. — № 3.

Дерець В. А. Види відносин органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства

У статті розглядаються види відносин органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, а також висвітлюються їх особливості. Запропоновано розрізняти відносини, що полягають у прийнятті органами виконавчої влади зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі забезпечення так званих «публічних потреб», застосуванні заходів адміністративного примусу, відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією чи захистом громадянами своїх прав та інтересів, а також є взаємодією органів виконавчої влади і громадян, інститутів громадянського суспільства в процесі їх участі в управлінні державними справами. Наголошується, що під час взаємодії влади з громадськістю суб'єктно-об'єктні зв'язки обумовлені постійною трансформацією ролей у них. Окрема увага приділена Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, що був ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. Розглядаються принципи конструктивних відносин неурядових громадських організацій та органів державної влади різних рівнів, що закріплені у Кодексі. Зазначаються рівні участі громадськості у процесі прийняття рішення відповідно до цього Кодексу.

Ключові слова: органи виконавчої влади, громадяни, інститути громадянського суспільства, відносини, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення.

Дерец В. А. Виды отношений органов исполнительной власти с гражданами и институтами гражданского общества

В статье рассматриваются виды отношений органов исполнительной власти с гражданами и институтами гражданского общества, а также освещаются их особенности. Предложено различать отношения, которые заключаются в принятии обязывающих решений в отношении частных лиц в процессе обеспечения так называемых «публичных нужд», применении мер административного принуждения, отношения, возникающие в связи с реализацией или защитой гражданами своих прав и интересов, а также являются взаимодействием органов исполнительной власти и граждан, институтов гражданского общества в процессе их участия в управлении государственными делами. Отмечается, что во время взаимодействия власти с общественностью субъектно-объектные связи обусловлены постоянной трансформацией ролей в них. Отдельное внимание уделяется Кодексу лучших практик участия общественности в процессе принятия решения, который был принят на Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы 1 октября 2009 г. Рассматриваются принципы конструктивных отношений неправительственных организаций и органов государственной власти различных уровней, которые закреплены в Кодексе. Указываются уровни участия общественности в процессе принятия решения в соответствии с данным Кодексом.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, граждане, институты гражданского общества, отношения, Кодекс лучших практик участия общественности в процессе принятия решения.

Derets V. Types of relations executive bodies of citizens and civil society

The article covers the types of relations executive bodies of citizens and civil society, and highlights their features. A distinguish relations are in making executive agencies binding decisions on individuals in the process of providing so-called «public purposes», the application of administrative coercion, matters arising in connection with the defense or citizens of their rights and interests and there is cooperation between the executive authorities and citizens, civil society organizations in their participation in public affairs. It is noted that during interaction with public authorities subject-object relations due to constant transformation of roles in them. Special attention is paid to the Code of Good Practice for public participation in the decision-making process that was adopted by the Conference of INGOs of the Council of Europe October 1, 2009. The principles of constructive relations of NGOs and public authorities at various levels, which are enshrined in the Code. Indicate the level of public participation in the decision making process of the present Code.

Key words: government agencies, citizens, civil society, relationships, Code of Good Practice for public participation in the decision making process.

УДК 349.226

*Ляна Вікторівна Зіноватна,
асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗМІНИ УМОВ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

Одним з основних напрямів інтеграційного процесу, умовою набуття Україною повного членства в Європейському Союзі (далі — ЄС) є адаптація, зближення та поступове приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС, а також виконання зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС. Чинне законодавство України не містить досконалої конструкції порядку зміни умов трудового договору, що призводить до порушення головно-