

АНОТАЦІЯ

Древаль В.Ю. Механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері законотворчості. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії 281 – Публічне управління та адміністрування (Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування). – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2024.

У дисертаційній роботі вирішено актуальне науково-практичне завдання щодо вдосконалення функціонування механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері законотворчості.

В обґрунтуванні актуальності теми дисертаційного дослідження зазначається, що становлення демократичної, правової та соціальної держави тісно пов'язане з розвитком громадянського суспільства як сфери суспільної діяльності громадян, які об'єднуються для прийняття спільних рішень, а також захисту прав та інтересів, досягнення спільного блага, у тому числі і шляхом взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливою ознакою сталості та цивілізованості політичної системи є функціонування інститутів громадянського суспільства. Через такі інститути громадяни та суспільні групи якраз і забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів.

Відзначено, що особливості взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади першочергово пояснюються розвиненістю демократичного врядування. У даному випадку безумовно, також, відзначити значущість належних каналів комунікації між ними, що в умовах демократичного врядування першочергово визначаються горизонтальними зв'язками (у разі ж зверхності чи відвертого домінування держави можемо говорити не лише про ущемлення комунікації, але навіть і про відсутність повноцінного функціонування громадянського суспільства).

Охарактеризовано особливості формування громадянського суспільства у процесі природно-історичного розвитку держави. Становлення «інституту громадянського суспільства» та його теоретичне осмислення можна вважати одним з найбільш важливих надбань світового розвитку та світової політико-правової думки. Власне, поняття «громадянське суспільство» формувалося як у процесі зрушень у суспільних та соціально-економічних відносинах, так і шляхом розвитку відповідних ідей та теорій. Важливо також відзначити наявність майже одночасного процесу становлення інститутів громадянського суспільства та формування законотворчості у сучасному розумінні.

Причому, однією з фундаментальних засад сучасного демократичного врядування є участь громадськості у законотворчому процесі (демократія може бути ефективною лише у тому разі, коли громадяни мають реальну можливість впливати на процес формування та реалізації державної політики, а також на регулювання різнобічних сфер суспільного життя).

Систематизовано положення щодо значущості історичної спадщини у процесі становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні (у даному випадку виразно спостерігається своєрідний часовий «лаг» між активізацією діяльності громадських об'єднань та відповідним нормативно-правовим забезпеченням, якому попервах були властиві тенденції закріплення патерналізму держави над суспільством).

Досліджено проблему сутності та змісту діяльності інституцій громадянського суспільства у зв'язку з виконанням законодавчих повноважень органами державної влади. Вихідною основою для даного дослідження стало твердження, що громадянське суспільство – це суспільство громадян з високим рівнем соціально-політичної зрілості, яке з метою захисту та реалізації власних інтересів утворює різнобічні громадські інституції, і яке взаємодіє з органами державної влади з метою захисту власних та інших суспільно значущих інтересів.

Зазначено, що важливість законотворчості та, власне, закону у правовій державі є багатогранною, не обмежуючись лише підготовкою та ухваленням засобу регулювання найбільш важливих аспектів суспільних відносин. Процес

законотворчості важливо розглядати якраз під кутом зору публічного управління: дійсно, як закон, так і законотворчість детермінують запити та інтереси різних суспільних верств, створюючи правові передумови для суспільного прогресу в контексті розвитку громадянського суспільства та новітніх тенденцій людиноцентризму. До того ж, такий процес має здійснюватися системно, поетапно та стадійно, з повноцінним охопленням всіх відповідальних структур та зацікавлених осіб. Важливе значення має відводитися і особливостям правозастосування, яке загалом якраз і ґрунтується на упорядкуванні відповідних відносин та управлінських впливах.

Під законотворчістю ми розуміємо діяльність суб'єктів владних повноважень та інших зацікавлених осіб формального та неформального характеру з метою визначення необхідності законодавчого регулювання відповідної частки суспільних відносин, підготовки законопроекту, прийняття та набуття чинності закону, а також дослідження ефективності закону. Відтак під поняття законотворчості підпадає і діяльність інституцій громадянського суспільства з метою впливу на прийняття, удосконалення чи відміну нормативно-правового акта найвищої юридичної сили.

Обґрунтовано положення щодо особливостей та значущості діяльності інститутів громадянського суспільства у контексті політичної участі. Наголос зроблено на тому, що участь – це насамперед інструментальна активність, за допомогою якої громадяни намагаються впливати на діяльність органів публічної влади таким чином, щоб вони робили бажані для них дії. На цій основі уточнено сутнісні характеристики організаційно-правового механізму взаємодії громадських об'єднань та органів державної влади в Україні.

Систематизовано наявну сукупність форм та напрямів впливу громадських об'єднань на сферу законотворчості. У цьому випадку ми першочергово спиралися на природно-правовий підхід до влаштування сучасного державного врядування, згідно з яким право народу на установчу владу та на участь в управлінні державними справами має бути забезпечено усіма необхідними державними механізмами.

До основних форм та інструментів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у зв'язку з проблематикою даного дослідження маємо віднести: участь у формі звернень та петицій, у тому числі, і в електронній формі; звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять законодавчі пропозиції; проведення громадських акцій з метою вплинути на законодавчий процес; діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів; публічні громадські обговорення; вивчення громадської думки, лобізм та лобістську діяльність.

З'ясовано, що в Україні громадяни та їх об'єднання поки що недостатньою мірою впливають на законотворчий процес. Першочергово це пов'язано як з політичною апатією значних верств населення так і недовірою громадськості до можливості реально впливати на стан законотворчого процесу. До цього слід додати і переважання формального підходу представників влади до законотворчих ініціатив громадськості. За таких обставин нагального вдосконалення потребують правовий та комунікативний механізми взаємодії громадських об'єднань та органів державної влади.

Проаналізовано напрями вдосконалення механізмів реалізації громадських законотворчих ініціатив шляхом проведення парламентських слухань. У питаннях впливу громадськості на сфери законотворчості таким слуханням має відводитися одне з чільних місць. Такі слухання повинні бути достатньо ефективною формою реалізації принципів народовладдя та демократичного врядування, які базуються на активній участі громадськості в управлінні державними справами, у тому числі – і в питаннях впливу на законотворчу діяльність парламенту. Значущість проведення парламентських слухань набуває особливо великої ваги в умовах кризових ситуацій, коли порушуються основи стабільності політичної системи суспільства та функціонування усіх органів державної влади. Відтак додаткової уваги вимагає питання не лише щодо вдосконалення процедури проведення парламентських слухань, але і щодо вдосконалення механізмів повноцінного забезпечення прагнень та інтересів представників громадянського суспільства в цілому.

Визначено та обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів регулювання петиційної форми впливу громадськості на органи державної влади у сфері законотворчості. В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства стрімко посилюється значущість інституту подання е-петицій, які розміщуються виключно в мережі Інтернет. У країнах зі сталими традиціями демократичного врядування петиціям все частіше відводиться значна роль у питаннях вдосконалення державної політики. Поступово така форма звернень до органів публічної влади набуває популярності і в Україні. В умовах воєнного стану е-петиції мали б стати надійним шляхом донесення законотворчих ініціатив громадськості до органів публічної влади. Проте на сьогодні такий інститут впливу громадськості на органи публічної влади реалізується не достатньо активно. Відтак вимагає нагального вдосконалення процедура подання та опрацювання таких звернень. Необхідно забезпечити і можливість надання правової допомоги потенційним авторам е-петицій. У кінцевому ж рахунку повноцінна реалізація такої форми звернень залежить від правової освіти та правової культури усіх учасників даного процесу. Відтак має йтися про одночасне вдосконалення правового, організаційно-правового, комунікативного та правопросвітницького механізмів регулювання такої сфери відносин.

Визначено сутність та структуру комплексного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері законотворчості. Необхідність опрацювання такого механізму взаємовідносин пояснюється насамперед складністю та системною єдністю суспільних відносин, а також необхідністю гармонійного застосування багатьох механізмів з метою удосконалення відповідної частки суспільних відносин (насамперед правового, організаційно-правового та комунікативного). Відтак під комплексним механізмом взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері законотворчості ми розуміємо сукупність правових, організаційно-правових, комунікативних та інших механізмів і процесів, які трансформуються в єдине ціле – злагоджену систему публічно-управлінських рішень та взаємодій з метою вдосконалення впливу громадськості на законотворчий процес.

Ключові слова: державне регулювання, державне управління, механізми державного управління, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, громадськість, громадські об'єднання, органи публічної влади, парламент, законотворчість, електронні петиції, парламентські слухання, комунікації, інформаційно-комунікаційні технології, взаємодія.

ABSTRACT

Dreval V.Yu. Mechanisms of interaction between civil society institutions and public authorities in lawmaking - a qualification scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 - Public Administration and Management (Field of Knowledge 28 - Public Administration and Management). - V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2024.

The dissertation solves the challenging scientific and practical task of improving the functioning of the mechanisms of interaction between civil society institutions and public authorities in lawmaking.

In grounding the actuality of the thesis topic, it is noted that the formation of a democratic, legal, and social state is closely related to the development of civil society as a sphere of social activity of citizens who unite to make a common decision, as well as to protect their rights and interests, and to achieve the common good, including by interaction with public authorities and local self-government bodies. An important indicator of the sustainability and civilization of a political system is the functioning of civil society institutions. Through such institutions, citizens and social groups ensure self-organization, advocacy, enforcement, and protection of their rights and interests.

It is noted that the specific features of interaction between civil society institutions and public authorities are primarily explained by the development of democratic governance. In this case, it is also important to note the importance of proper channels of communication between them, which in democratic governance are primarily determined by horizontal ties (in case of the state's superiority or outright dominance, we can talk not only about the impairment of communication but even about the lack of full functioning of civil society).

The features of the creation of civil society in the process of natural and historical development of the state are characterized. The formation of the "civil society institution" and its theoretical understanding can be considered one of the most important achievements of world development and world political and legal thought.

The concept of "civil society" was formed both in the process of movements in social and socio-economic relations and through the development of relevant ideas and theories. It is also important to note that there was an almost simultaneous process of formation of civil society institutions and lawmaking in the modern sense.

Furthermore, one of the fundamental principles of modern democratic governance is public participation in the lawmaking process (democracy can only be effective if citizens have a real opportunity to influence the process of formulating and implementing public policy, as well as regulating various spheres of public life).

The author systematizes the provisions on the significance of historical heritage in the process of formation and development of civil society institutions in Ukraine (in this case, there is a distinctive time lag between the intensification of the activities of public associations and the relevant regulatory framework, which was initially characterized by the tendency to consolidate the paternalism of the State over society).

The issue of the essence and content of the activities of civil society institutions in connection with the exercise of legislative powers by public authorities was examined. The initial basis for this study is the assertion that civil society is a society of citizens with a high level of socio-political maturity, which forms diverse public institutions to protect and realize its interests, and which interacts with public authorities intending to protect its own and other socially significant interests.

It is noted that the importance of lawmaking and, in fact, law in the rule-of-law State is multifaceted, not limited to the preparation and adoption of a means of regulating the most important aspects of social relations. It is important to consider the lawmaking process from the perspective of public administration: indeed, both law and lawmaking determine the needs and interests of various social strata, creating legal preconditions for social progress in the context of civil society development and the latest trends in human-centeredness. Moreover, such a process should be carried out systematically, step by step, and in stages, with full coverage of all responsible structures and stakeholders. Important attention should also be paid to the peculiarities of law enforcement, which is generally based on the regulation of relevant relations and managerial influences.

By lawmaking, we mean the activity of public authorities and other stakeholders of a formal and informal nature to determine the need for legislative regulation of a relevant part of social relations, prepare a draft law, adopt and enact a law, and study the effectiveness of the law. Therefore, the concept of lawmaking also includes the activities of civil society institutions aimed at influencing the adoption, improvement, or repeal of a legal act of the highest legal force.

The provision on the peculiarities and significance of the activities of civil society institutions in the context of political participation was grounded. The emphasis is placed on the fact that participation is primarily an instrumental activity through which citizens try to influence the activities of public authorities in such a way that they take the actions they desire. On this basis, the author clarifies the essential characteristics of the organizational and legal mechanism of interaction between public associations and public authorities in Ukraine.

The existing set of forms and directions of influence of public associations on the sphere of lawmaking was summarized. In this case, we primarily relied on the natural law approach to the organization of modern public administration, according to which the right of the people to constituent power and to participate in the running of public affairs should be ensured by all necessary state mechanisms.

The main forms and tools of interaction between civil society institutions and public authorities in connection with the issues of this study include participation in the form of appeals and petitions, including in electronic form; written and oral appeals of citizens containing legislative proposals; public actions to influence the legislative process; activities of special advisory bodies; public discussions; public opinion polls, lobbying and lobbying activities.

It has been found that citizens and their associations still have insufficient influence on the lawmaking process in Ukraine. This is primarily due to the political apathy of large population segments and the public's distrust of the ability to influence the state of the legislative process. To this should be added the prevalence of a formal approach of the authorities to the legislative initiatives of the public. In such circumstances, the legal and communication mechanisms of interaction between civic

associations and public authorities need to be urgently improved.

The ways of improving the mechanisms for implementing civic lawmaking initiatives through parliamentary hearings were analyzed. In terms of public influence on lawmaking, such hearings should play a key role. Such hearings should be a sufficiently effective form of implementing the principles of democracy and democratic governance based on active public participation in the management of public affairs, including in matters of influence on the legislative activities of the Parliament. The importance of holding parliamentary hearings is especially important in times of crisis when the foundations of stability of the political system and the functioning of all public authorities are being disrupted. Therefore, additional attention should be paid not only to improving the procedure for holding parliamentary hearings but also to improving the mechanisms for fully ensuring the aspirations and interests of civil society representatives in general.

The directions of improvement of the mechanisms for regulating the petition form of public influence on public authorities in the field of lawmaking were determined and substantiated. In the context of the development of the modern information society, the importance of the institute of submitting e-petitions which are posted exclusively on the Internet is rapidly increasing. In countries with established traditions of democratic governance, petitions are increasingly playing a significant role in improving public policy. This form of appeal to public authorities is gradually gaining popularity in Ukraine. In the context of martial law, e-petitions should have become a reliable way to convey the public's legislative initiatives to public authorities. However, today this institution of public influence on public authorities is not being implemented actively enough. Therefore, the procedure for submitting and processing such appeals requires urgent improvement. It is also necessary to provide legal assistance to potential authors of e-petitions. Ultimately, the full implementation of this form of petition depends on the legal education and legal culture of all participants in the process. Therefore, it is necessary to simultaneously improve the legal, organizational, communication, and legal education mechanisms for regulating this area of relations.

The essence and structure of a comprehensive mechanism of interaction between

civil society institutions and public authorities in the field of lawmaking were defined. The need to develop such a mechanism of relations is primarily due to the complexity and systemic unity of social relations, as well as the need for the harmonious application of many mechanisms to improve the relevant part of social relations (primarily legal, organizational, and communicative). Therefore, by a comprehensive mechanism of interaction between civil society institutions and public authorities in the field of lawmaking, we mean a set of legal, organizational, legal, communication, and other mechanisms and processes that are transformed into a single whole - a coordinated system of public administration decisions and interactions to improve public influence on the lawmaking process.

Keywords: state regulation, public administration, public administration mechanisms, civil society, civil society institutions, public, public associations, public authorities, parliament, lawmaking, electronic petitions, parliamentary hearings, communications, information and communication technologies, interaction.