

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**SOME ASPECTS OF THE INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES
AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS**

**Кравцова З.С., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного права**

*Інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Наукову статтю присвячено дослідженню теоретичних та правових основ взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства. Розкрито сучасні наукові доробки взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Визначено і розкрито правові форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державною владою в Україні. Підкреслено, що громадські організації під час взаємодії з органами державної та самоврядної влади впливають на їхню легітимність. Зазначено, що громадські організації здійснюють безпосередній контроль над проведенням загальнодержавних і місцевих виборів. Зроблено висновок, що забезпечення відкритості, публічності та прозорості державної діяльності вважається одним із пріоритетних завдань державної влади та забезпечується проведенням консультацій із громадськістю, взаємодією з консультативно-дорадчими органами (радами), проведенням громадської експертизи власної професійної діяльності тощо. Констатується, що в Україні триває пошук інноваційних форм оптимізації взаємодії органів державної та самоврядної влади з інститутами громадянського суспільства. Запроваджується електронне урядування, започатковано проєкт «Держава в смартфоні» та інші способи вдосконалення взаємодії та її ефективності.

Визначено, що для утвердження громадського контролю та підвищення його ефективності в процесі організації та здійснення державної влади стратегічно важливими є розроблення та прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому мають бути закріплені його мета, завдання та функції, а також форми та процедури реалізації контрольних заходів. Звертається увага на те, що пандемія коронавірусу COVID-19 суттєво скорегувала форми соціальної активності громадськості та інститутів громадянського суспільства, у тому числі й у сфері громадського контролю над органами державної влади, їхніми посадовими особами. Громадянське суспільство починає активно використовувати потенціал глобальної мережі Internet, а також відповідні програмні продукти для багатоканальних соціальних комунікацій і самоосвіти (Скайп, Зум, Прометеус та ін.). Відстоюється позиція щодо необхідності розроблення та прийняття законодавчих змін, які мають ураховувати сучасний стан розвитку суспільства, технології та встановлять більш чіткі положення спільної діяльності держави і представників громадського сектору.

Ключові слова: державна влада, взаємодія, громадянське суспільство, громадський контроль, моніторинг, законодавство, функції громадського контролю.

The scientific article is devoted to the study of theoretical and legal bases of interaction between public authorities and civil society. Modern scientific achievements of interaction of civil society institutions with state authorities of Ukraine are revealed. The legal forms of interaction of civil society institutions with the state power in Ukraine are defined and revealed. It is emphasized that public organizations in interaction with state and self-government bodies influence their legitimacy. It is noted that public organizations exercise direct control over the holding of national and local elections. It is concluded that ensuring openness, publicity and transparency of state activity is considered one of the priority tasks of state power and is provided by public consultations, interaction with advisory bodies (councils), public examination of one's own professional activity, etc. It is stated that in Ukraine the search for innovative forms of optimizing the interaction of state and self-governing authorities with civil society institutions continues. E-government is being introduced, the «state in a smartphone» project and other ways to improve interaction and its efficiency have been launched.

It is determined that in order to establish public control and increase its efficiency in the process of organization and exercise of state power, it is strategically important to develop and adopt the Law of Ukraine «On Public Control in Ukraine», which should enshrine its purpose, objectives and functions, procedures for implementing control measures. Attention is drawn to the fact that the COVID-2019 coronavirus pandemic has significantly adjusted the forms of social activity of the public and civil society institutions, including in the field of public control over public authorities and their officials. Civil society is beginning to actively use the potential of the global Internet, as well as relevant software products for multi-channel social communications and self-education (Skype, Zoom, Prometheus, etc.). The position on the need to develop and adopt legislative changes that should take into account the current state of development of society, technology, and establish clearer provisions for joint activities of the state and the public sector.

Key words: state power, interaction, civil society, public control, monitoring, legislation, functions of public control.

Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства є необхідною умовою якісного, своєчасного виконання функцій публічної влади. Базовими нормативно-правовими актами, відповідно до яких реалізується державна політика у сфері взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства, є: 1) Закон України «Про громадські об'єднання» від 23 березня 2012 р. [1], Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 1 січня 2007 р. [2]; 2) Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3], Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 липня 2002 р. [4], Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. [5]; 3) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення

Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21 листопада 2007 р. [6]. У зазначеній Концепції визначено принципи та механізми розвитку громадянського суспільства, а також форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

Механізм взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства включено у два базові сектори, а саме: консультування з громадськістю; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади» [6]. Слід зазначити, що в профільній літературі зустрічається ще низка форм взаємодії державної виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема йдеться про таку форму взаємодії, як інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [7, с. 54].

Чітко закріплені на рівні законодавства форми взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є необхідною умовою їхньої прозорості

та ефективної діяльності. Досвід провідних демократичних держав свідчить, що рівень взаємодії публічної влади з громадським сектором безпосередньо впливає на якість і своєчасність реалізації функцій державної публічної влади [8, с. 145].

Погоджуємося з думкою О. Мороз, що за останнє десятиліття роль громадських об'єднань в Україні поступово зростає. Громадські об'єднання беруть активну участь у виробленні, моніторингу та формулюванні суспільної думки про механізми та напрями реалізації державної політики у різних сферах: економічній, соціальній, духовній, культурній, молодіжній, екологічній, освітній, охорони здоров'я, організації дозвілля тощо. Отже, ці соціальні інституції на основі практичного досвіду стають ефективним джерелом консолідації зусиль членів соціуму (людини та громадянина) та владних інститутів (органів державного управління) [9, с. 22].

Громадські організації під час взаємодії з органами державної та самоврядної влади впливають на їх легітимність. Громадські організації здійснюють безпосередній контроль над проведенням загальнодержавних і місцевих виборів. Дослідник І. Попов зазначив, що причини активності громадських організацій у виборчому процесі зумовлені насамперед більшою можливістю недержавних організацій впливати на суспільні процеси [10, с. 41–44].

Громадське непартійне спостереження під час виборчого процесу сприяє мобілізації громадян щодо інформування про хід виборів. Проте на останніх виборчих кампаніях усе частіше громадські організації використовують політичними партіями чи кандидатами для політично вмотивованого втручання у виборчий процес. Така тенденція використання громадських організацій у політичних цілях на виборах дискредитує не лише сам інструмент громадського непартійного спостереження за виборами, а й увесь виборчий процес. Законодавство встановлює лише дві вимоги до громадських організацій, які мають бажання спостерігати за виборами. Так, згідно із законодавством, участь у виборчому процесі можуть брати спостерігачі від громадських організацій, зареєстрованих відповідно до законодавства, та до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу і спостереження за ним. З 31 грудня 2018 р. по 29 січня 2019 р. до ЦВК звернулися з клопотанням щодо надання дозволу мати офіційних спостерігачів на чергових виборах Президента України. Центральна виборча комісія у межах своїх повноважень надала дозвіл на спостереження 138 громадським організаціям. 14 громадських організацій отримали відмову мати офіційних спостерігачів у зв'язку з відсутністю в статутній діяльності питань виборчого процесу та спостереження. Одна з них – громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «Рух вільних селян» – оскаржила рішення в суді, який зобов'язав ЦВК надати їй дозвіл мати офіційних спостерігачів. Для порівняння: на позачергових виборах Президента в 2014 р. 10 громадських організацій здійснювали спостереження, на виборах до Верховної Ради України в 2014 р. таких було 37. Аналіз назв громадських організацій та час їх заснування свідчать про їх заангажованість і зв'язок більшості з них із політичними партіями чи кандидатами в Президенти України.

Слід відзначити, що в Україні за час незалежності зроблено переконливі кроки щодо формування державної політики розвитку громадянського суспільства, забезпечення відкритості та прозорості функціонування органів та посадових осіб державної та самоврядної влади, на новий рівень піднято питання взаємовідносин держави та громадських об'єднань. Забезпечення відкритості, публічності та прозорості державної діяльності вважається одним із пріоритетних завдань державної влади та забезпечується проведенням консультацій із громадськістю, взаємодією з консультативно-дорадчими орга-

нами (радами), проведенням громадської експертизи власної професійної діяльності тощо.

Уважаємо, що знаходження компромісу у взаємній діяльності органів державної влади та громадських об'єднань дасть змогу досягнути поставлених цілей і забезпечить двосторонній інтерес, тобто зростатиме довіра людей до державної та самоврядної влади. Держава повинна бути зацікавлена в розширенні співпраці в рамках діяльності консультативно-дорадчих органів, які створені при органах державної влади (громадських рад).

Розроблення механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством зумовлене тим, що в першу чергу необхідно вдосконалити існуючі взаємовідносини урядового та громадянського секторів. Для цього, відповідно, мають бути визначені нові форми такої співпраці, створені умови, що сприятимуть подальшому розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнені гарантії у забезпеченні громадянами своїх конституційних прав щодо участі в процесах державного управління. Протягом тривалого часу у Міністерстві юстиції України розроблявся проєкт документа, що мав би визначати взаємодію держави та громадянського суспільства в Україні, на кшталт подібних європейських угод, де визначалися засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. Однак такий варіант концепції так і не був винесений на обговорення у Верховній Раді України. Натомість для налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства сьогодні прийнято низку інших важливих документів [11, с. 552].

Ключова роль зв'язків із громадськістю під час функціонування органів публічної влади полягає у створенні та формуванні позитивного іміджу влади, що безпосередньо впливає на створення сприятливого середовища для ефективної взаємодії обох сторін [12, с. 6–7]. Слід констатувати, що в Україні триває пошук інноваційних форм оптимізації взаємодії органів державної та самоврядної влади з інститутами громадянського суспільства. Запроваджується електронне урядування, започатковано проєкт «Держава в смартфоні» та інші способи вдосконалення взаємодії та її ефективності.

Таким чином, можна констатувати той факт, що попри всі розмови й заходи, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, у нашій державі воно знаходиться лише на стадії становлення. Отже, й обговорювати ефективність взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства необхідно системно, починаючи, насамперед, з упорядкування цих відносин. Покласти початок такій системі може, наприклад, прийняття Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством, проєкт якої нині розроблено Міністерством юстиції України. Така свого роду систематизація сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та інститутами громадянського суспільства.

Ми підтримуємо позицію О. Мороз, що доцільно доповнити принципи утворення та діяльності громадських об'єднань (добровільність; самоврядність; вільний вибір території діяльності; рівність перед законом; відсутність майнового інтересу їхніх членів; прозорість, відкритість і публічність), що закріплені Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. [1], принципом заборони втручання органів публічної (державної та самоврядної) влади, їхніх посадових і службових осіб в утворення та функціонування громадських об'єднань за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [13, с. 6].

Уважаємо, що основоположними принципами взаємодії інститутів громадянського суспільства

та публічної влади в Україні мають стати такі: активності та ініціативності громадян України; партнерства та рівноправності, відкритості та публічності, взаємної відповідальності, політичної незаангажованості та неупередженості, цілісності та повсюдності. Реалізація в практичній діяльності окреслених принципів сприятиме утвердженню України як демократичної, соборної, соціальної та правової держави.

Доречно зауважити, що важливою засадою ефективної і прагматичної співпраці й взаємодії між органами публічної влади та інституціями громадянського суспільства має стати сприйняття названими сторонами своїх прав та обов'язків, розуміння відповідальності в управлінні суспільними та державними справами, адже і права державних службовців, і права представників громадськості базуються на єдиному конституційному праві кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України) [14].

Відстоюємо позицію, що для утвердження громадського контролю та підвищення його ефективності в процесі організації та здійснення державної влади стратегічно важливими є розроблення та прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому мають бути закріплені його мета, завдання та функції, а також форми та процедури реалізації контрольних заходів.

Пандемія коронавірусу COVID-19 суттєво скорегувала форми соціальної активності громадськості та інститутів громадянського суспільства, у тому числі й у сфері громадського контролю над органами державної влади, їхніми посадовими особами. Громадянське суспільство починає активно використовувати потенціал глобальної мережі Internet, а також відповідні програмні продукти для багатоканальних соціальних комунікацій і самоосвіти (Скайп, Зум, Прометеус і ін.). У цьому сенсі вбачається перспективною реалізація зобов'язання нашої держави, взяті нею на себе під час підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, йдеться про створення «громадської платформи» для системних комунікацій між громадянським суспільством і його інститутами та державою й її органами. На нашу думку, така «платформа» повинна створюватися в кіберпросторі. Наприклад, на базі програмних продуктів «Дія», які нині завойовують усе більшу популярність в Україні.

Ми дійшли висновку, що закріплені на законодавчому рівні форми взаємовідносин органів державної влади й інститутів громадянського суспільства є недосконалими. Відстоюємо позицію щодо необхідності розроблення та прийняття законодавчих змін, які мають урахувати сучасний стан розвитку суспільства, технології та вста-

новлять більш чіткі положення спільної діяльності держави і представників громадського сектору.

Пропонуємо розробити та прийняти закон «Про громадські об'єднання в Україні», в якому було б визначено основні засади створення та функціонування об'єднань громадян, які ставлять за мету реалізацію громадянами України своїх конституційних прав і свобод у здійсненні громадського контролю над діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб, суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правових форм і форм власності. Уважаємо, що зв'язок між громадськістю та владою має стати дієвим механізмом для не те що боротьби, а для ефективної та публічної взаємодії влади та суспільства [15, с. 100].

Необхідним є наведення аргументації, чим саме не забезпечує відповідний чинний Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 у редакції від 28.04.2020. Таким чином, одним із базових нормативно-правових актів, відповідно до яких реалізується державна політика у сфері взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, є Закон України «Про громадські об'єднання» від 23.03.2012 у редакції від 28.04.2020. Ми дійшли висновку, що існуючі форми взаємовідносин органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення ефективності нормативно-правових актів із метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності органів виконавчої влади. Сьогодні в Україні закріплено консультації з громадськістю, участь представників громадськості в громадських радах при органах виконавчої влади, проведення громадських експертиз діяльності органів державної влади, а також звернення громадян, включаючи електронні петиції й багато інших форм демократії участі. Разом із тим їх застосування часто залишається формальним, а громадяни не бачать реального відображення своїх інтересів і позицій в остаточних нормативно-правових актах і рішеннях органів державної влади.

Також, очевидно, слід установити юридичну відповідальність за безпідставне ігнорування громадської думки, висловленої в передбачених чинним законодавством формах або маніпулювання (шахрайство) з громадською думкою в інтересах третіх осіб. Як показує досвід співпраці держави і громадянського суспільства в Україні, безвідповідальність органів державної влади у цій сфері призводить до використання громадської думки для легітимізації «в демократичний спосіб» рішень не на користь громадян, територіальних громад і народу України у цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
2. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 12. Ст. 102.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276. *Офіційний вісник України*. 2005. № 38. Ст. 17.
4. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.2002 № 683. *Офіційний вісник України*. 2002. № 31. Ст. 192.
5. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 № 854. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 146. Ст. 12.
6. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 89. Ст. 89.
7. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського. Київ : А.В. Паливода, 2011. 148 с.
8. Кравцова З.С. Громадський контроль за здійсненням державної влади в Україні. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних країнах* : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 29 листопада 2019 р. / Кафедра конституційного права юрид. ф-ту Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка і навч.-наук. центр романського права. Київ : КНУ ім. Т. Шевченка, 2019. С. 142–146.
9. 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.
10. Попов І. Недержавні організації як запорука демократичних виборів. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2005. № 2. С. 41–44.
11. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> (дата звернення: 02.02.2018).

12. Колосюк С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Київ : УАДУ, 2003. 20 с.
13. Мороз О.М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2015. 20 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 8 груд. 2004 р.; від 1 лют. 2011 р.; від 19 верес. 2013 р.; від 21 лют. 2014 р.; від 2 черв. 2016 р.; від 7 лют. 2019 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Кравцова З.С. Теоретичні, правові та практичні основи громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 3(5). Грудень. С. 89–104.