

УДК 352:303.01
DOI

А. П. Миколаєць
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом
orcid.org/0000-0001-6660-4323

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розкриттю та аналізу особливостей нормативно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Підкреслено, що важливість та значущість наведеного інституту суспільно-політичного життя України зумовлює необхідність його функціонування в межах правового поля, створення системи якісного та прогресивного законодавства, яке би забезпечувало основні гарантії розвитку такого інституту, а також захисту прав і інтересів кожної із сторін, визначало основні засади та правові вимоги до формування взаємодії держави та громадськості.

Зауважено, що вперше на законодавчому рівні відбулося застосування терміна «взаємодія громадських об'єднань та органів державної влади», сформовано та закріплено окремі її форми – проведення консультацій, утворення спільних дорадчих чи консультаційних органів, розроблення проектів нормативно-правових актів. Слід відзначити прогресивність таких норм, адже саме вони можуть започаткувати подальші орієнтири та напрями для розвитку правового регулювання, його спеціалізації, закріплення нових форм взаємодії держави та громадськості, деталізації процедур уже наведених форм взаємодії, правового статусу їх сторін. Проте зауважуємо, що наведені засади взаємодії громадських об'єднань та держави не є вичерпними та не урегульовують усіх необхідних аспектів досліджуваної взаємодії. Надалі проаналізовано положення ключових законодавчих актів, якими нині врегульовано питання окресленої взаємодії. Зауважено, що важливу роль у правовому регулюванні досліджуваної взаємодії відіграють підзаконні нормативно-правові акти, які визначають зміст ключових понять, закріплюють окремі процедури та правові вимоги до такої взаємодії. На основі дослідженого здійснено висновок про стан правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, відзначено його позитивні та негативні риси. Серед позитивних рис зауважено про увагу законодавців до окресленого питання, а серед основних негативних – про брак системності правового регулювання. Автор вказує, що у сучасній нормотворчій роботі відбувається обов'язкове закріплення положень щодо взаємодії держави та громадськості у різних нормативних актах.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, громадські об'єднання, громадський контроль, громадянське суспільство, соціальний діалог.

Mykolayets A. P. CURRENT STATE OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND THE PUBLIC IN UKRAINE

The article is devoted to the disclosure and analysis of the peculiarities of the legal regulation of the interaction between the state and the public in modern Ukraine. It is emphasized that the importance and significance of this institution of socio-political life of Ukraine necessitates its functioning within the legal field, creating a system of quality and progressive legislation that would provide basic guarantees for the development of such an institution and protect the rights and interests of each party. principles and legal requirements for the formation of interaction between the state and the public.

It is noted that for the first time at the legislative level the term "interaction of public associations and public authorities" was used, some of its forms were formed and consolidated – consultations, formation of joint advisory or consultative bodies, development of draft regulations. It should be noted the progressiveness of such norms, because they can initiate further guidelines and directions for the development of legal regulation, its specialization, consolidation of new forms of interaction between the state and the public, detailing procedures of the above forms of interaction, legal status of their parties. Nevertheless, we note that the above principles of interaction between public associations and the state are not exhaustive and do not regulate all the necessary aspects of the studied interaction. Further, the provisions of key legislative acts, which currently regulate the issue of the outlined interaction, are analyzed. It is noted that an important role in the legal regulation of the studied interaction is played by bylaws, which determine the content of key concepts, establish certain procedures and legal requirements for such interaction. Based on the research, a conclusion was made about the state of legal regulation of interaction between the state and the public in modern Ukraine, its positive and negative features were noted. Among the positive features noted the attention of legislators to the outlined issue, and among the main negative – the lack of systematic legal regulation. The author points out that in modern rule-making work there is a mandatory consolidation of provisions on the interaction of the state and the public in various regulations.

Key words: state, public, interaction, public associations, public control, civil society, social dialogue.

Постановка проблеми. З моменту проголошення Україною конституційного курсу на побудову демократичної та правової держави було сформовано запит на необхідність формування ефективного механізму забезпечення взаємодії держави

та громадськості, а також сприяння розвитку громадянського суспільства. Адже останні наведені інституції та механізми є невід'ємною та обов'язковою складовою держави, яка розвиває та утверджує демократичні цінності та верховенство права.

Наведений запит досить узагальнено описує цілу низку вимог та завдань, задоволення та реалізація яких дасть змогу досягти належного розвитку взаємодії наведених суб'єктів. Зокрема, серед таких вимог та завдань можна зауважити проведення організаційних заходів щодо безпосередньої взаємодії держави та громадськості, забезпечення технічної можливості для громадянського суспільства комунікувати з державою (е-врядування та інше), а також формування якісної, чіткої та ефективної нормативно-правової основи для забезпечення зазначеної взаємодії. Остання з вимог є однією із найбільш концептуальних та основоположних для подальшого належного функціонування такого демократичного та прогресивного інституту взаємодії. Саме тому дослідження сучасного стану правового регулювання взаємодії держави та громадськості є актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика взаємодії держави та громадськості за різними аспектами становила предмет наукових пошуків багатьох учених, таких як О.О. Бабінова, А.В. Баровська, В.А. Грабоський, Н.М. Дембіцька, О.А. Зарічний, Г.І. Зеленько, Б.О. Кістяківський, А.М. Колодій, В.М. Кравчук, А.С. Крупник, О.М. Крутій, П.Г. Манжола, О.О. Міщан, К.С. Павлюк, С.І. Субота та інші. Вчені зробили значний внесок у розкриття вибраної проблематики.

Не вирішені раніше проблеми. Нині бракує системних досліджень із питання з'ясування стану правового регулювання взаємодії держави і громадськості у сучасній Україні.

Метою статті є розкриття стану правового регулювання взаємодії держави і громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження, доцільно розглянути зауваження, що опубліковані на офіційному сайті Міністерства юстиції України, відповідно до яких наголошується, що розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою частиною всіх демократичних правових держав світу. Очевидно і навіть аксіоматично, що сильна держава неможлива без розвинутого громадянського суспільства, але громадянське суспільство та його інститути стають дієвим чинником державотворення лише за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля. Отже, закономірним буде висновок, що у правовій державі суспільні відносини, які охоплює категорія «громадянське суспільство», мають ґрунтуватися на праві та бути правовідносинами, спрямованими на забезпечення легітимних прав і інтересів усіх суб'єктів та інститутів цього громадянського суспільства [1].

Погоджуємося з тим, що у правовій державі такі основоположні відносини, як взаємодія

держави та громадськості, повинні розвиватися у межах правового поля, бути гарантовані відповідно до правових засобів, а також забезпечувати реалізацію правових інтересів громадянського суспільства. Для цього слід здійснити комплексну роботу, розробивши законодавство, яке враховуватиме всі особливості розвитку взаємодії держави та громадськості на конкретному етапі становлення правової держави, окреслить тенденції майбутнього її удосконалення, визначить засади та принципи такої взаємодії, а також врегулює інші найбільш істотні та суперечливі аспекти наведених відносин.

Переходячи до безпосереднього аналізу особливостей стану правового регулювання взаємодії держави та громадськості в Україні, зауважимо, що норми щодо закріплення окремих інститутів, специфіки, процедур взаємодії держави та громадськості містяться у значній кількості нормативно-правових актів, які мають різну галузеву належність.

Найбільш загальні та основоположні норми для побудови усього спеціального правового регулювання взаємодії держави та громадськості визначені у Конституції України. Основний закон держави шляхом закріплення широкого кола прав та свобод людини (для цілей нашого дослідження – громадянських, політичних, економічних та багатьох інших), шляхом визнання людини найвищою соціальною цінністю, визначення конституційного ладу держави, за якого Україна є демократичною, соціальною та правовою державою, встановлення принципів правового порядку, засад плюралізму у політичній та інших сферах життя, форм народного волевиявлення, а також багатьох інших положень заклала підвалини для розвитку прогресивного законодавства у досліджуваній нами сфері.

Щодо більш спеціального правового регулювання, то слід відзначити, що з досліджуваного питання прийнято низку законодавчих актів, зокрема: «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 № 987-XII, «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про професійні спілки, їхні права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV, «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI, «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Проволонтерська діяльність» від 19.04.2011 № 3236-VI, «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI, «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI та інші.

Розглянемо положення окремих із наведених вище законів. Так, Законом України «Про

свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 № 987-ХІІ досить детально регламентовано особливості забезпечення рівності усіх громадян незалежно від їхнього віросповідання та гарантії реалізації права на свободу совісті. У контексті розвитку взаємодії держави та громадськості важливими також є норми щодо того, що держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості й поваги, а також що релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, використовувати поряд із громадськими об'єднаннями засоби масової інформації [2]. Таким чином, законодавчо релігійні організації також включені до системи інституцій громадянського суспільства, яке взаємодіє з державою.

Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ, а також прийнятий значно пізніше Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI визначили основні засади інформаційних відносин в Україні, закріпивши різні правові режими інформації; вимоги до використання, поширення, зміни, створення інформації; права та обов'язки суб'єктів інформаційних відносин. Важливий вплив на розвиток взаємодії держави та громадськості справило закріплення в інформаційному законодавстві принципів забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів [3], а також закладення основ для реалізації таких принципів. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI забезпечив формування чіткої процедури надання публічної інформації будь-якій особі у стислі строки, що дало змогу інститутам громадянського суспільства отримувати інформацію від суб'єктів владних повноважень та унеможливило необґрунтовані відмови суб'єктів владних повноважень у наданні такої інформації [4].

Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [5] створив механізми для кожного громадянина індивідуально як члена громадськості або ж спільними зусиллями з іншими громадянами звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від їх форми власності та підпорядкування.

Законами України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV, «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III, «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 № 3236-VI, «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI, «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI закріплено правові засади функціонування цілої низки інституцій громадянського суспільства, а також державні гарантії їхньої діяльності, що створює умови для розвитку громадянського суспільства, формування свідомої та активної громадськості як учасника взаємодії з державою. Згідно із Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV, профспілки, їх організації та об'єднання ведуть колективні переговори, укладають колективні договори, генеральну, галузеві (міжгалузеві), територіальні угоди від імені працівників у порядку, встановленому законом. Роботодавці, їх об'єднання, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані брати участь у колективних переговорах щодо укладання колективних договорів і угод [6].

Питання взаємодії держави та громадськості в одному із перших нормативно-правових актів у правовому полі незалежної України окреслюється в Законі України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI. У наведеному законі не лише визначено поняття та основні засади державної реєстрації, гарантії діяльності окремих інституцій громадянського суспільства (громадських об'єднань, їх організаційно-правових форм тощо), а і безпосередньо у статті 22 визначено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування. Законодавець закріпив, що органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом проведення консультацій із громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [7]. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій із громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності,

є обов'язковим. Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [7].

Як бачимо, вперше на законодавчому рівні відбулося застосування терміна «взаємодія громадських об'єднань та органів державної влади», сформовано та закріплено окремі її форми – проведення консультацій, утворення спільних дорадчих чи консультаційних органів, розроблення проектів нормативно-правових актів. Слід відзначити прогресивність таких норм, адже саме вони можуть започаткувати подальші орієнтири та напрями для розвитку правового регулювання, його спеціалізації, закріплення нових форм взаємодії держави та громадськості, деталізації процедур уже наведених форм взаємодії, правового статусу їх сторін. Попри те, зауважуємо, що наведені засади взаємодії громадських об'єднань та держави не є вичерпними та не урегулюють усіх необхідних аспектів досліджуваної взаємодії.

Досить чіткі норми щодо безпосередньої реалізації взаємодії держави та громадськості закріплено в Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411- VI та «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862- VI. Законом від 01.07.2010 №2411- VI визначено, що основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є: 1) утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; 2) посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; 3) забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; 4) проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави тощо [8].

Також слід зауважити, що у сучасній нормотворчій роботі (під час прийняття нових законодавчих актів, які регулюють діяльність органів державної влади чи інших суб'єктів владних повноважень, а також під час внесення змін до уже наявних актів) відбувається обов'язкове закріплення положень щодо взаємодії держави та громадськості у таких актах. Прикладом можуть слугувати Закони України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580- VIII, «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402- VIII, «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII. Зокрема, Законом від 02.07.2015 № 580-VIII закріплено цілий розділ під назвою «Громадський контроль поліції», яким регламентується порядок надання громадськості звіту про

поліцейську діяльність, процедура прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, реалізація спільних проектів із громадськістю та залучення останньої до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та інші положення [9].

Слід зауважити, що важливу роль у правовому регулюванні взаємодії держави та громадськості відіграють підзаконні нормативно-правові акти, серед яких Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 839 «Про затвердження плану заходів на 2020 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки», постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та інші підзаконні акти.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, проаналізувавши правове регулювання взаємодії держави та громадськості, відзначаємо, що воно загалом характеризується як позитивними, так і негативними особливостями. Зокрема:

1) позитивною ознакою правового регулювання взаємодії держави та громадськості є започаткування та систематичний поступальний розвиток положень щодо наведеної взаємодії, закладення до змісту правового статусу державних органів обов'язку проводити взаємодію із громадськістю у процесі здійснення власної діяльності, активізація законотворчої роботи загалом у наведеній сфері;

2) проте досліджуване правове регулювання характеризується і негативними особливостями, серед яких: відсутність концептуального та інтегрованого підходу до побудови єдиної структури нормативно-правових актів, які б системно регулювали взаємодію держави та громадськості, брак стратегічного бачення цілісного розвитку такого нормативно-правового регулювання як окремого напрямку у правовому регулюванні, його цілей та пріоритетів;

3) брак системності правового регулювання взаємодії держави та громадськості, що проявляється у: а) відсутності єдиного об'єднуючого нормативно-правового акту, яким були би визначені загальні та універсальні для усіх сфер суспільного життя правові засади взаємодії держави та громадськості; б) браку єдиного підходу та принципів

у правому регулюванні взаємодії держави та громадськості у різних сферах публічного адміністрування, суцільності такого правового регулювання (наприклад, законодавчо закріплено особливості громадського контролю за діяльністю поліції, проте схожі або ж подібні положення про будь-які форми громадського контролю за діяльністю митних органів, прокуратури, багатьох інших органів державної влади взагалі відсутні на законодавчому рівні); в) неповне охоплення усіх аспектів, напрямів, сфер та форм взаємодії держави та громадськості. Наприклад, значна увага приділена розвитку соціального діалогу у сфері трудових та соціально-економічних відносин, у сфері звернень громадян, діяльності громадських об'єднань, проте на законодавчому рівні не розроблено єдиних принципів електронного врядування, прав громадськості у сфері електронної комунікації з органами державної влади, наголошується на необхідності залучення недержавних організацій до надання соціального забезпечення, проте чомусь взагалі не обговорюється питання важливості участі громадськості у розгляді звітів про виконання місцевих бюджетів, надання з цього приводу зауважень та пропозицій, врахування їх у роботі тощо; г) відсутність структурних зв'язків між поодинокими нормами, які регулюють різні питання взаємодії; 4) несформованість реальних

правових механізмів реалізації охорони та захисту демократичних і правових засад взаємодії між державою та громадськістю, оскільки не розроблена цілісна система структурованої юридичної відповідальності за відповідні порушення.

Література

1. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_20126
2. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 №987-ХІІ // *Голос України*. 1991.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 №2657-ХІІ // *Голос України*. 1992
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 №2939-VI // *Голос України*. 2011. №24
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР // *Голос України*. 1996.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 №1045-XIV // *Голос України*. 1999.
7. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 №4572-VI // *Голос України*. 2012. №70
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 №2411-VI // *Голос України*. 2010. №132
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 №580-VIII // *Голос України*. 2015. №141-142