

УДК 342.7

## ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

### PRINCIPLES OF REGULATION OF RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC ASSOCIATIONS

**Дорофєєва В.І.**

*аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті авторкою здійснено аналіз принципів регулювання взаємовідносин органів державної влади та громадських об'єднань. Статтю присвячено визначенню місця та ролі принципів у регулюванні взаємовідносин органів державної влади, посадовців і представників громадських організацій, обґрунтовано та розширено декілька базових принципів такої ефективної взаємодії. На основі аналізу законодавства, міжнародного досвіду та досліджень правників наведена характеристика таких принципів.

**Ключові слова:** принципи взаємодії, громадські об'єднання, громадянське суспільство, держава та громадські організації.

Взаємовідносини держави та громадських об'єднань є невід'ємною складовою частиною прогресивного суспільства, а також рушійною силою процесу демократичних змін. Незважаючи на те, що й органи державної влади, і громадські об'єднання є самостійними учасниками політичного та соціального життя країни, ефективність їхньої взаємодії та діалогу є однією з основних ознак рівня демократії в державі, її соціального та культурного розвитку. Вважаємо, що якісні зміни в такій взаємодії мають ґрунтуватися на принципах, які сприятимуть налагодженню дієвого механізму регулювання взаємовідносин і відповідатимуть загальній концепції прав людини.

З огляду на те, що принципи правової та етичної взаємодії є важли-

вою складовою частиною оптимізації механізму співпраці громадських організацій із державою, метою статті є визначення головних принципів, на яких має будуватись система взаємовідносин державних органів і громадськості, враховуючи швидку модернізацію суспільства та міжнародні стандарти, які застосовуються щодо інституту громадських об'єднань у міжнародній спільноті.

Окремі аспекти цього питання досліджувались вітчизняними та закордонними науковцями. Зокрема, роль громадських організацій у сучасній державі та їх участь у сучасних політичних процесах досліджували Е. Афонін, Ю. Битяк, О. Василенко та інші. Принципам регулювання співпраці влади та громадськості присвячено чимало монографій, наукових

статей і доповідей на конференціях. Важливий внесок у вивчення питань державно-громадської взаємодії зробили Н. Гаєва, О. Головащенко, А. Колодій, М. Левчук, А. Халецький, Л. Усаченко та інші. Поряд із дослідженими питаннями розвитку громадянського суспільства в Україні та взаємодії органів влади й представників громадських об'єднань у сучасних умовах євроінтеграції необхідно більш детально вивчити принципи, на яких має будуватись взаємодія держави й окремих соціальних груп.

Як зазначає А. Колодій, принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше за інші розкривають місце права в суспільному житті та його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату й органів юстиції та, за відомих умов, мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [1, с. 43].

Принципи побудови стосунків між державою та інститутом громадських об'єднань мають стати не тільки задекларованими формальними нормами, правилами поведінки. Принципи – це не рекомендації чи побажання, це повноцінний дієвий механізм, завдяки якому можна досягати більшого, мати взаємоповагу в суспільстві та взаємовигідно співпрацювати із суспільством.

У межах національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. [2], зазначається, що держава зацікавлена в налагодженні ефективної вза-

ємодії громадськості з органами державної влади й органами місцевого самоврядування для розвитку громадянського суспільства та різноманітних форм демократії.

Водночас документ визначає головні принципи регулювання взаємовідносин держави та громадськості у зв'язку з ухваленням «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [3].

Стратегія розвитку громадянського суспільства має на меті створення сприятливих умов для розвитку такого суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, визначає засади такого розвитку, якими є партнерство, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів із використанням різноманітних форм демократії, громадської ініціативи та самоорганізації. Водночас стратегія визначає принципи, на яких вона базується: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності; політичної неупередженості і недискримінації; конструктивної взаємодії. І хоча саме на цих принципах надалі базуються і взаємовідносини держави із громадськими організаціями, на нашу думку, вони потребують уточнення.

Насамперед, вважаємо необхідним зазначити, що ефективному співробітництву між громадськими організаціями та державою сприяють і принципи, що містяться в інших законодавчих актах, спрямованих на забезпечення та регулювання вза-

емовідносин державних органів і громадськості. Зокрема, закони України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. та «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. [4; 5].

В основу принципів, підходів реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства покладено досвід Європейського Союзу, зокрема, досвід Польщі, Угорщини, Естонії, країн старої демократії (Німеччини, Великої Британії та ін.) [6, с. 7].

Багато учасників науково-практичної конференції «Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування», а саме: Андрій Єрмолаєв, Євген Карась, Максим Лациба, Андрій Кудряченко, звернули свою увагу на впровадження європейських принципів належного врядування в процесі регулювання взаємодії держави та громадськості, принципу свободи інформації, а також на те, що правова освіта – це основа для розвитку та переходу громадянської етики на новий етап. Також учасники конференції звернули увагу на те, що недотримання принципів демократії в розвитку діалогу між громадськими об'єднаннями й органами влади може призвести до ускладнення відносин нашої держави з Європейським Союзом [6].

Відповідальність і підконтрольність держави громадянському суспільству – одна з основних ознак демократії. Саме через громадські об'єднання суспільство може контролювати діяльність чиновників та інших органів, які здійснюють державну владу.

Держава ж покликана забезпечити оптимальну прозорість і відкритість своєї діяльності для громадськості,

надавши останній реальні можливості спостереження за діяльністю органів влади, перевірки публічної інформацію, захисту гарантованих прав і свобод. Ефективна взаємодія держави та громадських об'єднань можлива в країні із сильним і врівноваженим громадянським суспільством, яке разом із державою має спільні цілі та шляхи їх досягнення.

Спільнота, яка не готова до діалогу з іншими групами громадян, не здатна до компромісу та визначення об'єднуючих цілей замість пошуку принципових відмінностей, не зможе побудувати сильне громадянське суспільство та функціонувати в правовому полі для взаємодії з державою.

Громадське суспільство демократичної, правової країни це, передусім, складна структура соціуму, яка відображається в різноманітті соціального життя і, як наслідок, у розмаїтті громадських об'єднань.

Громадські об'єднання визначаються як добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. І в такому разі спільність інтересів відіграє ключову роль, адже це не просто об'єднання окремих громадян, які мають спільні погляди на певні речі (політичні, соціальні, культурні).

Досліджуючи питання ефективного державно-правового механізму, деякі автори вказують на те, що визначальним чинником у його створенні є потреби самого суспільства. Тоді як держава не може гарантувати реалізацію всіх інтересів. Не може все регламентувати, врегулювати – та й

не повинна. Право – засіб, що сприяє реалізації інтересів, але далеко не всі питання можна вирішити через суб'єктивні права. Водночас інтересам особистості, суспільства і держави притаманне взаємопроникнення, що передбачає максимальну їх взаємозумовленість [7, с. 10, 18].

Під час побудови ефективного та самостійного громадянського суспільства держава не повинна надавати комусь додаткових привілеїв, її задача – забезпечити рівне гарантування права кожному, забезпечити відкритість у політичній боротьбі, формувати умови справедливої рівноваги між інтересами окремих груп і суспільними інтересами соціуму загалом. Водночас одним із головних завдань держави стає створення можливостей для розвитку повноцінного громадянського суспільства, для чого органам влади необхідно розвивати демократичні форми функціонування різноманітних соціальних груп.

Під час взаємовідносин держави та громадських об'єднань важливо, щоб урядові та неурядові інститути співпрацювали послідовно, логічно, досягаючи спільних цілей та маючи чітке уявлення щодо їхнього розвитку.

Тобто держава не ставить себе вище за громадянське суспільство, відходячи від принципів демократії, створюючи навколо себе браму, за яку немає ходу звичайним громадянином. А громадянське суспільство, навіть втілене в громадських об'єднаннях, не переходить встановлених законодавством меж у питанні налагодження діалогу із владою й у спробі бути почутими урядовцями. Крім того, держава повинна мати чітку політику сприяння розвитку громадянського суспільства, якщо вона зацікавлена в побудові гуманного, демократичного,

толерантного та правового соціуму.

Науковці вважають, що співробітництво органів публічної влади та громадського суспільства має ґрунтуватись на таких принципах: громадська активність, партнерство, відкритість і відповідальність, політична незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність [8, с. 75].

А. Халецький зауважує, що реалізація цілей і завдань органів виконавчої влади дозволяє забезпечувати тісну співпрацю громадських організацій із державними інститутами і додає до озвучених ще декілька принципів, зокрема – ефективність, гнучкість, за якими державна політика на національному та регіональному рівні повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі та прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу й попереднього досвіду [9, с. 132].

Ми цілком поділяємо думку автора щодо того, що прозорість стосунків між органами державної влади та громадськими організаціями має бути побудована завдяки збільшенню довіри громадськості до державних органів унаслідок скорочення корупційних ризиків, ефективного використання коштів, державної фінансової підтримки громадських організацій, закріплення в національному законодавстві європейських принципів і стандартів щодо взаємодії органів державної влади із громадськими організаціями, забезпечення уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади із громадянами [9, с. 135].

Цілком погоджуємося з вищезазначеним міркуваннями в питанні принципів співробітництва держави та громадських організацій, вважаємо за

можливе розширити вказаний перелік і додати до нього такі принципи.

Принцип захисту прав людини та поваги гідності. Це стосується, насамперед, громадських організацій, які не повинні порушувати гарантовані законодавством права і свободи людини та зобов'язані визнавати моральні, етичні, релігійні й інші цінності спільноти. Держава також має звертати особливу увагу на мету діяльності об'єднань, з якими співпрацює та встановлює тісні взаємовідносини, щоб не дискредитувати себе перед власним народом і міжнародною спільнотою.

Принцип єдності цілей. Неможливо собі уявити ефективну та чітку систему взаємодії громадськості та держави, коли в них – різні цілі та різне бачення розвитку і перспективи соціального та політичного життя країни. Якщо держава та суспільство будуть розвиватись відокремлено та паралельно, це може спричинити пасивне протистояння; коли ж держава бажає стати єдиним носієм влади – це може призвести до політичної кризи, у межах якої взаємодія із громадськими об'єднаннями, знову ж таки, буде мати переважно негативний і деструктивний характер у формі протистояння.

Принцип рівноправності. Держава повинна не лише декларувати рівні права, але і гарантувати рівні можливості громадських об'єднань користуватись наданими правами. Як зазначають учені, вирішальним у визначенні змісту принципу рівності перед законом є встановлення суттєвих ознак, присутність яких дозволяє розглядати обставини як неоднакові, а отже, допускати різний режим правового регулювання. У ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» [10]

такими суттєвими ознаками є організаційно-правова форма, вид і статус громадського об'єднання. Водночас поняття «рівні права», «рівні обов'язки» не можна ототожнювати з поняттям «однакові права», «однакові обов'язки». Звідси законодавче формулювання «рівність перед законом <...> з урахуванням» у ст. 3 Закону «Про громадські об'єднання» не є відступом від універсального принципу рівності, а навпаки, є його підтвердженням. Принцип рівноправності варто розглядати у двох аспектах: 1) рівноправність громадських об'єднань; 2) рівноправність їх членів. Отже, науковці доцільно пропонують – доповнити п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону «Про громадські об'єднання» після терміна «рівності перед законом» словосполученням «та рівноправності» [11, с. 58].

Принцип балансу інтересів. У цьому принципі багато спільного із запропонованим Л. Усаченко принципом раціонального і збалансованого розвитку. Проте у формулюванні принципу збалансованого розвитку мається на увазі, що органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства, під час реалізації власних чи спільних проектів і програм мають дбати про їх раціональний і збалансований розвиток відповідно до наявних у суспільстві потреб, щоб не дублювати один одного й уникнути неефективного використання ресурсів [8, с. 75]. А коли ми говоримо про баланс, ідеться про співвідношення інтересів держави й інтересів громадянського суспільства, виражених через громадські об'єднання. Разом з єдністю інтересів це призведе до оптимального використання ресурсів і якнайшвидшого досягнення цілей.

Принцип поваги і толерантності. Навіть маючи різні особисті цінності

та політичні вподобання, представники органів влади, співпрацюючи із представниками громадських організацій, повинні поважати право іншого досягати своєї мети в межах законодавства України. Цей принцип є етичним орієнтиром як для державних службовців, які мають справу із представниками громадських організацій, так і для діячів, засновників, членів і активістів громадських організацій у налагодженні діалогу із владою.

Принцип незалежності. На жаль, в Україні корупція стала настільки невід'ємною асоціацією з державною владою, що є великий ризик того, що громадські організації можуть залежати від окремих політично ангажованих представників влади. Коли громадські організації просувають свої ідеї в законодавче поле, ми можемо говорити про лобіювання інтересів і групи тиску. Інша річ, коли держава штучно утворює громадські організації для «видимості» громадської активності чи для того, щоб мати локальні угруповання, підконтрольні представникам влади, – це неефективно й ослаблює не тільки громадський сектор, а й довіру до влади загалом.

Органи державної влади, які будують свою роботу із громадськими організаціями на принципах партнерства, поваги та толерантності, забезпечують дотримання демократичних засад і загальної ідеї правової держави, розуміють, що не завжди громадські організації, особливо правозахисні, виступають за суспільно популярні ідеї та просувають суспільно популярні думки. Буває і таке, що громадські організації, навпаки, виступають всупереч настроям, які підтримуються більшістю. Коли в країні наявна криза влади, її представники можуть використовувати

суспільно популярні ідеї як аргументи проти співпраці із правозахисними організаціями.

Таким прикладом може стати суспільно популярна думка підтримання страти як покарання за злочини, де правозахисні організації будуть виступати проти, тому що це суперечить ідеї прав людини. І завдання держави в такому разі, керуючись ідеями пріоритету прав людини і демократичним принципам, уникати популізму та популістських рішень.

Варто додати, що ефективна співпраця можлива також тоді, коли органи державної влади вміло та професійно співпрацюють з усім різноманіттям громадських об'єднань, ініціатив і навіть із ситуативними волонтерськими проектами на місцях.

Погоджуємося з тим, що якість партнерства й співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості має забезпечуватися не тільки їхніми бажаннями та намірами, а, передусім, професійними вміннями активно використовувати творчий потенціал усього громадянського суспільства і, насамперед, узгоджувати інтереси всіх верств суспільства й організацій, які ці інтереси акумулюють, презентують і відстоюють [12].

На нашу думку, систему охарактеризованих принципів можна умовно розділити на «правові», «етичні» та «принципи соціального партнерства». До правових ми віднесли ті, які ґрунтуються на ідеях прав людини, а саме: принцип незалежності, рівноправності, захисту прав людини та поваги до гідності, запобігання корупції. Етичні ми розуміємо як такі, що відображають радше моральні позиції та цінності представників влади чи громадських організацій, це: принцип поваги та толерантності, партнер-

ства, відкритості і відповідальності, політичної незалежності. До групи принципів соціального партнерства ми віднесли ті принципи, які гарантують ефективну та швидку взаємодію, порозуміння та розвиток співпраці: баланс інтересів, принцип єдності цілей, громадська активність, раціональний і збалансований розвиток, комплексність.

Проте, незалежно від того, до якої групи віднесений той чи інший принцип, усі вони сприяють гармонійному та прогресивному співіснуванню громадянського суспільства та держави, а їхня сутність полягає в тому, щоб закріпити зазначені ціннісні орієнтири в процесі регулювання взаємовідносин органів державної влади та громадських організацій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Колодій А. Принципи права : генеза, поняття, класифікація та реалізація / А. Колодій // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 42–46.
2. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейський Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Про соціальний діалог в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.
6. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упорядн. : В. Яблонський, О. Корнієвський, П. Вознюк. – К. : НІСД, 2013. – 504 с.
7. Субочев В. Законные интересы : [монография] / В. Субочев ; под. ред. А. Малько. – М. : Норма, 2008. – 496 с.
8. Усаченко Л. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л. Усаченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 73–81.
9. Халецький А. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями / А. Халецький // Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління». – 2010. – № 2. – С. 129–135.
10. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
11. Гаєва Н. Правові принципи утворення і діяльності громадських об'єднань : деякі міркування / Н. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 55–59.
12. Левчук М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг / М. Левчук // Державне управління: теорія і практика. – 2008. – № 1 (7) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej7/doc\\_pdf/levchuk.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf).
13. Афонін Е. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики : [посібник] / Е. Афонін, Л. Гонюкова, Р. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2006. – 160 с.
14. Головащенко О. Становлення громадянського суспільства як соціального середовища правової держави / О. Головащенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 219–222.

В статті здійснено аналіз принципів регулювання взаимоотношень органів державної влади та громадських об'єднань. Стаття присвячена визначенню місця та ролі принципів в регулюванні взаимоотношень органів державної влади, посадових осіб та представників громадських організацій, обґрунтовані та розширені декілька базових принципів такого ефективного взаємодіяння. На основі аналізу законодавства, міжнародного досвіду та досліджень юристів наведено характеристику таких принципів.

**Ключевые слова:** принципи взаємодіяння, громадські об'єднання, громадянське суспільство, держава та громадські організації.

In the article the author analyzes the principles of regulation of relations between public authorities and public associations. The article is devoted to the definition of the place and role of principles in regulating the relations between public authorities, officials and representatives of public organizations, substantiating and expanding several basic principles for such an effective interaction. The description of the principles is revealed based on the analysis of legislation, international experience and lawyers' studies.

**Key words:** principles of interaction, public associations, civil society, state and public organizations.

---