

Кравцова Зоріна Сергіївна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, бульвар Тараса Шевченка, 14, Київ, 01601. тел.: +38 063 3381355., e-mail: Kravtsovaz@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9708-1999

ТЕОРЕТИЧНІ, ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню теоретичних, правових та практичних основ громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. 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. Окреслено участь інститутів громадянського суспільства в нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Визначено місце громадянського суспільства у правозастосовній діяльності держави, яка забезпечується шляхом повної або часткової передачі повноважень державних органів інститутам громадянського суспільства та громадського контролю. Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних та соціальних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади. Особливе місце відводиться питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики. Опрацьовано як законодавство, так і практичні аспекти виконання законів, які

розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави та її органів. Визначено, що обов'язковою засадою ефективної співпраці та умовою налагодження ефективної взаємодії між державою і громадянським суспільством має стати розуміння обома сторонами своєї рівноправності та відповідальності в управлінні суспільними та державними справами. Запропоновано 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 за діяльністю органів державної влади.

Ключові слова: державна влада, громадянське суспільство, громадський контроль, моніторинг, законодавство, нормотворчий процес, правозастосовний процес.

Kravtsova Zorina Sergeevna,

Candidate of Legal Sciences, dozent of the Department of Constitutional law of the Law faculty of Kyiv National Taras Shevchenko University, the boulevard of Taras Shevchenko, City of Kyiv, Ukraine, 01601. Phone: +38 063 3381355, e-mail: Kravtsovaz@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9708-1999

THEORETICAL, LEGAL AND PRACTICAL FOUNDATIONS OF THE PUBLIC CONTROL OVER THE EXERCISE OF THE STATE POWER IN UKRAINE

Abstract. The scientific article is devoted to the study of the theoretical, legal and practical foundations of the public control over the exercise of the state power in Ukraine. The modern scientific developments of the interaction of the civil society institutions with the state authorities of Ukraine have been revealed. The legal forms of interaction of the civil society institutions with the state authorities in Ukraine have been identified and disclosed. The participation of the civil society institutions in the legislative-making activity of the state, which is ensured participation in the development and discussion of the draft normative legal acts, is outlined. Consultation with the public should also facilitate the establishment of a systematic dialogue between the executive authorities and the public, improve the quality of preparation and decision-making on important issues of the state and public life, taking into account the public opinion, and create conditions for the citizens to participate in the drafting of such decisions. The place of the civil society in the law enforcement activity of

the state is determined, which is ensured by full or partial transfer of the powers of the state bodies to the civil society institutions and public control. The public organizations are also involved in the provision of the administrative and social services on the basis of the powers conferred on them by the law or regulation of the executive authority. A special place is given to the issue of exercising the public control over the activity of the public authorities in the form of public monitoring of the preparation and implementation of the decisions, examination of their effectiveness, submission of expert proposals to the public authorities, the establishment of joint advisory and expert bodies, councils, commissions, groups to ensure the accountability of the public opinions in the formulation and implementation of the public policy. Both legislation and practical aspects of the implementation of the laws have been elaborated, which have expanded the subject, content and limits of the public control over the activities of the state and its bodies. It is determined that an understanding of their equality and responsibility in the management of the public and state affairs should become a compulsory basis for effective cooperation and a condition for effective interaction between the state and the civil society. It is proposed to adopt a law "On Public Associations in Ukraine", which would set out the basic principles for the creation and functioning of the associations of the citizens, which aim at the exercise by the citizens of Ukraine of their constitutional rights and freedoms in exercising the public control over the activity of the public authorities.

Keywords: state power, civil society, public control, monitoring, legislation, rulemaking process, law enforcement process.

Постановка проблеми. Метою державно-правових реформ Української держави є створення умов для формування та ефективного функціонування інститутів громадянського суспільства, що забезпечить розбудову соборної, демократичної, соціальної, правової держави. Саме розгалужена та ефективно діюча система інституцій громадянського суспільства має сприяти формуванню громадянського суспільства, що є необхідною складовою європейського демократичного розвитку.

Спостерігається тенденція, коли науковці здебільшого роблять акцент на питаннях теоретичної кон-

струкції здійснення громадського контролю за діяльністю державної влади. Так, на основі аналітичного дослідження різноманітних наукових концепцій, учені доводять, що сучасний демократичний державний устрій передбачає створення громадських об'єднань із метою захисту від небажаних дій державної влади з прийняття військового, внутрішнього чи зовнішнього політичного, економічного або культурно-національного рішення. При цьому сучасні реалії, зокрема, утвердження Української народної держави, визнання і втілення нею гуманістичних цінностей, утвердження і забезпечення основопо-

ложних прав та свобод людини і громадянина, вимагають оцінювати також правовий та практичний аспекти взаємодії органів державної влади із інститутами громадянського суспільства.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У процесі написання наукової статті було використано праці українських та зарубіжних фахівців теорії держави та права, конституційного й адміністративного права, зокрема: Ю. Габермаса, В. Ковальчука, В. Колісник, А. Колодія, Р. Лорян, О. Мороз, Н. Нижник, О. Петришина, О. Семьоркіна, О. Скрипнюка, В. Федоренка, Ю. Шайгородського, Штирьова О. та ін. Разом з тим у наукових публікаціях опрацювання питань, пов'язаних із теоретичними, правовими та практичними питаннями громадського контролю за діяльністю державної влади на сучасному етапі конституційного реформування досліджено не в достатній мірі.

Метою статті є дослідження теоретичних, правових та практичних основ громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні, а також розкриття сучасних наукових досліджень взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України й визначення правових форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з державною владою в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наукові напрацювання багатьох вчених свідчать про необхідність досягнення ефективності результатів роботи завдяки професіоналізму та компетентності у аспектах професійної діяльності. Слід зау-

важити, що контроль у наукових джерелах характеризується як багатогранне поняття: стадія процесу; функція управління; процес управління; вид діяльності; інструмент впливу тощо.

При цьому у загальному його значенні – це система спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів [1, с. 117]. Тому контроль відіграє визначальне місце у системі державного управління.

Словник іншомовних слів визначає контроль (від франц. *contrôle*) як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке *contrôle*, у свою чергу, утворилося від латинського *contra* – префікс, що означає протидію, протилежність тому, що означає друга частина слова. Друга частина слова – *role* означає «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь», – одне з тлумачень слова «роль» виконання якоїсь дії. У цьому значенні слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має значення протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки.

В юридичній літературі контроль здебільшого розглядають як функцію державних органів, хоча є праці, у яких він виступає як правова форма, як метод чи принцип діяльності державних органів. У переважній більшості робіт кон-

троль сприймають саме як один із засобів забезпечення дотримання законності й дисципліни в державному управлінні.

Поняття громадського (демократичного) контролю є одним із різновидів соціального контролю, суть якого полягає у спостереженні представників народу та територіальних громад за діяльністю органів публічної (державної і муніципальної) влади, їх посадових і службових осіб, а також всебічному аналізі та об'єктивній перевірці цієї діяльності, що спрямовані на виявлення, запобігання і припинення протиправних діянь (дій чи бездіяльності), що спричиняють порушення конституційних прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина [2, с. 7].

Підтримуємо позицію Штрицова О, що в Україні є доцільним посилення ролі громадськості і самоконтролю на будь-яких стадіях контрольної діяльності органів публічної влади, зміщення акценту на попереджувально-виховну складову мети контролю, урізноманітнення форм і методів контролю, у т. ч. й шляхом запровадження нетрадиційних для України (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, опіка, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо) [3, с. 195].

У Конституції України небагато інформації про «контроль» як такий, щоправда, можна знайти про «контроль» за якістю та безпечністю продукції (ст. 42), про «парламентський контроль» (ст. 85, 89, 88), в тому числі «парламентський

контроль» за додержанням конституційних прав і свобод (ст. 101), контроль територіальних громад або їх органів за виконанням програм соціально-економічного розвитку, бюджетів міст і сіл (ст. 143) [4].

Окремі науковці схиляються до думки, що здійснення громадського контролю забезпечується конституційним правом брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України)[4]. У такій інтерпретації громадський контроль є зазвичай допоміжним, факультативним і дорадчим елементом у механізмі державно-суспільних відносин, складовою механізму державного управління. Головною метою громадського контролю є усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення дотримання об'єктами контролю відповідних положень – писаних та неписаних.

При цьому у спеціальній інтерактивній інформаційно-аналітичній системі Кабінету Міністрів України «Громадянське суспільство та влада» усі механізми взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства згруповано у два сектори: консультації з громадськістю; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади. Крім того, підтримуємо думку В. Ковальчука та С. Іщука, що третьою групою форм взаємодії виконавчої влади та громадських об'єднань, яка є актуальною та потребує детального розгляду, є інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Така форма взаємовідносин не може бути включена у категорію консультацій, оскільки передбачає контрольні

повноваження інститутів громадянського суспільства стосовно органів виконавчої влади [5, с. 54].

Стратегія Європейського Союзу окреслює перспективні напрямки взаємодії між інститутами громадянського суспільства та державою на основі європейських принципів і стандартів. Основні засади формуються крізь призму інтересів громадян, які мають вплив на рішення, що приймаються органами влади, контролюють та залучаються до здійснення державної політики.

Економічно-соціальний комітет Європейського Союзу розробив критерії для громадських організацій, які можуть залучатися до співпраці для проведення суспільного діалогу з державними органами влади. Отже, для того, щоб організація була визнана як європейська, вона повинна: мати постійне представництво на рівні Європейського Співтовариства, надавати прямий доступ до результатів діяльності своїх експертів, мати повноваження діяти на європейському рівні, бути незалежною та виборною, працювати прозоро, особливо у сфері фінансування та з питань, які стосуються прийняття рішень [6, с. 84]. На особливу увагу заслуговує принцип *відповідальності*, який передбачає, що всі посадові особи мають нести відповідальність за свої дії; забезпечувати інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою; забезпечувати ефективні заходи протидії неефективному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади, тобто здійснює контролюючу функцію. Принцип *ефективності та результативності* передбачає, що: результати діяльності мають

відповідати поставленим цілям, а також забезпечувати найбільш оптимальне використання наявних ресурсів; забезпечення проведення систематичного аудиту та контролю з метою удосконалення діяльності органів публічної влади.

Закріплення в національному законодавстві європейських принципів і стандартів, зокрема щодо взаємодії органів державної та наддержавної влади з інститутами громадянського суспільства, відкриває шлях зближенню країн – членів Європейського Союзу забезпеченню уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадськістю. Ключові принципи і стандарти цих відносин закріплені в Маастрихтському договорі (Угоди про утворення Європейського Союзу) 1992 р., Ніццькій хартії фундаментальних прав Європейського Союзу 2000 р., рішеннях Європейського суду справедливості в Люксембурзі та Європейського суду з прав людини в Страсбурзі, законодавстві ЄС, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях Ради Європи тощо [7, с. 249].

Запорукою ж перетворення України в сильну процвітаючу демократичну правову державу насамперед стане досягнення консенсусу між публічною владою та громадянським суспільством, коли проблеми громадян України стануть основними проблемами влади, яка конституційно покликана представляти і захищати права та інтереси людини і громадянина.

Відтак, основними функціями які неурядові організації виконують у структурі суспільства західних держав, науковці вважа-

ють такі: «1) поточний контроль та оцінювання діяльності окремих агентств (одна із назв громадської організації, яка використовується в окремих країнах Європи) та державних структур; 2) соціальна адаптація незахищених верств населення; 3) освіта й мобілізація мас; 4) політичні акції на підтримку окремих кандидатів та протесту проти дій урядових структур; 5) використання преси з метою розкриття різних зловживань, здійснених владними чи урядовими структурами чи й чиновниками» [8, с. 33]. Представляється зробити на ступний висновок, що розповсюдженою у світі практикою стало залучення громадських (неурядових) організацій до процесів вироблення політики, прийняття державних рішень і законотворення.

У багатьох зарубіжних країнах за участю громадських організацій чи громадських груп здійснюється бюджетний моніторинг, який підвищує прозорість бюджетного процесу та знижує можливості неефективного управління, або корупції [9, с. 50–51].

При цьому будь-який зарубіжний досвід варто поєднувати з потребами сучасного часу, вітчизняною специфікою задля того, щоб результат і нормотворення, і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним.

Аналіз конституційних норм дав можливість авторам науково-практичного коментаря до Конституції України зауважити, що цей закон було прийнято на основі конституційних положень, відповідно до яких «Верховна Рада України має право на основі ст. ст. 36, 37, 92

Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегулювати правовий статус інститутів громадянського суспільства, що створюються при реалізації права на об'єднання, у спеціальному законі, який передбачає процедуру їх створення, порядок державної реєстрації та контроль за їх діяльністю» [10, с. 265].

Правові основи взаємодії громадських об'єднань та їх організаційно-правових форм взаємовідносин з органами державної влади визначені у ст. 22 Закону «Про громадські об'єднання»: по-перше, держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань; по-друге, втручання органів державної влади, у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, не допускається, крім випадків, передбачених законом; по-третє, органи державної влади можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з 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, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [11].

Завданнями громадського контролю є: забезпечення системи стримувань і противаг між державними органами, органами місцевого

самоврядування та суспільством; інформування громадян про стан, дотримання і забезпечення державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими; особами законів, прав, свобод і законних інтересів громадян; виявлення та інформування громадян про факти недотримання законів державними органами і їх посадовими особами, усунення останніх, підтримка і заохочення принципу соціальної справедливості в суспільстві; співпраця інститутів цивільного суспільства з державними органами в галузі забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

В свій час Ю. Габермас зазначав, що «громадськість, створюючи нові структури громадянського суспільства, тим самим протистоїть зазіханням держави, деспотизму, абсолютизму, авторитаризму на права людини і оголошує пріоритетними гуманістичні прагнення та цінності, немеркантильну, високодуховну, моральну поведінку, самосвідомість, самовизначення, свободу і гідність окремої особистості» [12, с. 18]. Вважаємо, що сучасна демократія допускає існування значної кількості сфер публічних відносин, які дозволяють громадянам через відкрите публічне спілкування у громадських інституціях ефективно контролювати публічну владу на різних рівнях.

Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на

суб'єктів публічного управління, конче необхідним виглядає подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення. У зв'язку з цим, необхідною виглядає розробка та прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», у межах якого мають бути визначені його мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контрольних заходів. Пошуки оптимальної моделі, форм, механізмів взаємодії та громадського контролю соціальних інститутів з державою існують у вітчизняній науці, але тільки відносно недавно.

Формою прояву громадянської активності і одним з провідних механізмів залучення громадян до прийняття державних рішень є створення при органах державної влади та місцевого самоврядування громадських рад. Їх діяльність протягом всіх років розбудови незалежної держави зазнавала чималих змін, відповідно змінювалися й назви (колегія, рада, консультативна рада тощо), персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо. Незмінною залишалася тільки основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі.

Слід підкреслити, що за останнє десятиліття роль громадських об'єднань в Україні поступово зростає. Для прикладу, громадські об'єднання беруть активну участь у виробленні, моніторингу та формуванні суспільної думки про ме-

ханізми і напрями реалізації державної політики у різних сферах: економічній, соціальній, духовній, культурній, молодіжній, екологічній, освітній, охорони здоров'я, організації дозвілля тощо. Відтак, ці соціальні інституції на основі практичного досвіду, ініціативи, прагматизму і володіння інформацією про потреби своїх учасників, стають ефективним джерелом консолідації зусиль членів соціуму (людини і громадянина) та владних інститутів (органів державного управління) [13, с. 22].

Взаємодія органів державної влади з громадськістю є необхідною умовою їх прозорі, публічної та ефективної діяльності. Досвід провідних демократій свідчить, що інтенсивність взаємодії влади з громадським сектором прямо впливає на якість і своєчасність виконання функцій публічної влади.

Існують різні підходи до визначення принципів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні, основними з яких представляється назвати: 1) соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства з метою досягнення спільних цілей. 2) реалізація рівних можливостей – створення органами публічної влади єдиних умов для функціонування інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, здійсненям соціального забезпечення; 3) взаємної відповідальності – прийняття органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства спільної відповідальності за реалізацію спільних завдань при

взаємодії; 4) відкритість та прозорість, що впровадженням ефективного механізму комунікацій з громадськістю, а також надання максимальної кількості відкритої інформації про діяльність органів публічної влади; 5) невторчання – унеможливлення вторчання органів державної влади у діяльність громадських об'єднань, за винятком випадків, установлених законом; 6) підвищення ефективності процесу взаємодії – досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями, прийняття органами державної влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [14, с. 20–23].

На думку дослідника В. Головія, серед базових принципів взаємодії громадських рухів та держави на сучасному етапі в Україні є такі: відкритий і збалансований механізм прийняття рішень, прозорість прийняття рішень; забезпечення ефективного доступу громадян до повної інформації щодо діяльності та рішень органів державної влади; суспільний контроль за діями органів державної влади та їхня підзвітність перед суспільством; участь представників громадянського суспільства, зокрема громадських рухів, на всіх етапах підготовки, ухвалення та впровадження рішень органів публічної влади [15].

В останні роки в Україні помітні позитивні зміни в питанні взаємодії публічної влади з громадськістю в питанні координації зусиль при розробці нормативно-правових актів. Важливість участі громадськості представляється можливим проілюструвати

на процесі розробки і ухвалення 25 квітня закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Так, у лютому 2016 року була зібрана група правників, мовознавців, громадських активістів ініціювала розробку закону про державну мову. Були використані напрацювання із цього питання за останні 10 років, і як результат у січні 2017 року новий законопроект зареєстровано понад 30 народними депутатами.

Як було доведено вище, діюче законодавство та національна практика державотворення передбачає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, при цьому технологічні питання та методи взаємодії ще потребують свого вдосконалення та впровадження. Слід зауважити, що новітній етап розвитку взаємовідносин органів публічної влади і громадських об'єднань в Україні має ряд особливостей, зокрема: 1) відбувається в умовах гібридної війни Російської Федерації проти України, що зумовлює певну політичну, економічну, соціальну, релігійну нестабільність та є значним викликом життєздатності взаємодії державних та самоврядних інституцій та інститутів громадянського суспільства, їх дієвості та ефективності комунікації між ними; 2) взаємне розростання як внутрішньої системи взаємовідносин між публічною владою та громадянським суспільством, так і значне розширення співробітництва на європейському та міжнародний рівні з міжнародними та зарубіжними громадськими інституціями. Саме процес глобалізації призводить до політичної взаємодії, економічної

та соціальної інтеграції, і як наслідок, створюється єдиний нормативно-правовий простір шляхом універсалізації світових стандартів та уніфікації законодавства, кодифікації міжнародних норм, а також зближення соціальних процесів.

Розкриваючи питання про взаємодію органів державної влади та інститутів громадянського суспільства не можемо обійти увагою положення ч. 1 ст. 36 Конституції України, яке на думку В. Колісника не відповідає вимогам юридичної точності, адже вона закріпила право на свободу об'єднання і в політичні партії, і в громадські організації лише за громадянами [16, с. 104]. При цьому висловлюють в наукових колах певні застереження щодо права асоціацій (право на об'єднання) неполітичного характеру, яке в більшості держав світу хоч і відноситься до політичного права, однак наділяється їм іноземці та особи без громадянства. Є доцільним здійснити тлумачення цієї конституційної норми і дозволити іноземцям та особам без громадянства реалізовувати право на об'єднання в неполітичні громадські організації. Ми вважаємо, що в тексті Конституції України доцільно розмежувати право на свободу об'єднання в політичні партії, яке має визнаватись виключно за громадянами, та право на свободу об'єднання у громадські організації, професійні спілки та інші асоціації, які, зважаючи за досвід країн світу, доцільно закріпити за усіма, хто на законних підставах знаходиться на території України.

Вплив громадських об'єднань на органи державної влади є легітимною метою їх взаємовідносин.

У випадку необхідності держава навіть має право делегувати громадським об'єднанням свої окремі повноваження (наприклад, з метою виховання молоді, пропагування здорового способу життя, боротьби зі шкідливими звичками підростаючого покоління, їх громадянський всеобуч). Але таке делегування має відповідати нормам законодавства.

Можемо спрогнозувати, що коли визначальну роль у відносинах державної влади і громадських об'єднань буде відігравати корпоративізм (узгодження інтересів влади і громадянського суспільства), відповідно, зростатиме довіра населення до їх співпраці, і як наслідок – соціальна злагода. Тому важливим завданням держави є активне сприяння розширенню та підвищенню якості роботи консультативно-дорадчих органів, які створені при органах державної влади (громадських рад), забезпечити проведення ними консультацій із представниками громадських об'єднань на постійній основі. Саме довіра є головною метою влади, що прагне будь-якими засобами закріпити та підтримувати високий рівень довіри суспільства та сприяє формуванню тісних вертикальних зв'язків для підтвердження своєї легітимності.

Розробка механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством обумовлена тим, що в першу чергу необхідно удосконалити 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 проект 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, з метою налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства на сьогоднішній день прийнято ряд інших важливих документів [17].

Висновки і перспективи подальших досліджень. В умовах сучасних реформ в Україні триває пошук нових форм взаємодії органів державної влади з громадянськими об'єднаннями, мають місце різні спроби налагодження системи оперативного інформування населення про діяльність влади через використання можливостей популярних соціальних мереж (наприклад, Facebook та інших), намагання забезпечити сталий зворотній зв'язок між інститутами влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління. Відповідно до цього, з'являються окремі намагання використовувати механізми та інструментарій електронної демократії на всіх рівнях державного управління, запровадження механізмів громадської експертизи, інші сучасні

діалогові форми політичної комунікації.

Вважаємо, що базовими принципами взаємодії інститутів громадянського суспільства та державної влади мають стати наступні: громадської активності; партнерства і рівноправності, відкритості та відповідальності, політичної нейтральності і незалежності, цілісності та системності. Реалізація на практиці названих принципів сприятиме утвердженню України як демократичної і правової держави.

Обов'язковою засадою ефективної співпраці та умовою налагодження ефективної взаємодії між державою (в особі конкретних державних службовців) і громадянським суспільством має стати розуміння обома сторонами своєї рівноправності та відповідальності в управлінні суспільними та державними справами, адже і право державних службовців, і право представників громадськості ґрунтується на одному і тому ж конституційному праві кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України).

Дійшли висновку, що існуючі форми взаємовідносин органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення ефективності нормативно-правових актів з метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності органів виконавчої влади.

Пропонуємо розробити і прийняти закон «Про громадські об'єднання в Україні», в якому було б визначено основні заса-

ди створення та функціонування об'єднань громадян, які ставлять за мету реалізацію громадянами України своїх конституційних прав і свобод у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності. Вважаємо, що зв'язок між громадськістю та владою має стати дієвим механізмом для не те що боротьби, а для ефективної і публічної взаємодії влади та суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Подолянчук О.А. Управлінський контроль як вид внутрішньогосподарського контролю підприємства. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2015. № 1. С. 117-126.

2. 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.

3. Штиршов О.М., Степаненко А.В. Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю під час надання управлінських послуг. *Наукові праці : науково-методичний журнал*. Вип. 255. Т. 267. *Державне управління. Миколаїв : вид.во ЧДУ ім. Петра Могили*, 2016. С. 193-197.

4. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 8 грудня 2004 року; від 1 лютого 2011 року; від 19 вересня 2013 року; від 21

лютого 2014 року; від 2 червня 2016 року; від 7 лютого 2019 року) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Ковальчук В. Правові основи взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади в процесі демократичної легітимації. *Вибори та демократія*. 2012. № 2 (22). С. 51–57.

6. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпренко. К. : ТОВ «Вістка», 2008. С. 84.

7. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством: Дослідження. К. : Фенікс, 2011. 336 с.

8. Громадські організації та органи державного управління : питання взаємовідносин : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во ХУУП. 236 с.

9. Грапчев Є. В. Фінансовий моніторинг місцевих бюджетів: роль громадських організацій «Економіка та управління національним господарством» *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2010. № 4(8). С. 46–51.

10. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – Х. : Право, 2011. 1128 с.

11. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

12. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство». Львів: Літопис, 2000. 320 с.

13. Мороз О. М. Перспективи розвитку взаємовідносин держави і громадських об'єднань в умовах збли-

ження України з Європейським Союзом. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2014. № 5 (9). С. 39–45.

14. Усаченко Л. Форми взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями. *Вісник державної служби України*. 2008. № 1. С. 19–23.

15. Головій В. М. Взаємодія органів влади, ЗМІ та організацій громадянського суспільства в реалізації державної соціальної політики Державне будівництво: [Електронне фахове видання]. 2008. № 2. Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

16. Колісник В. Деякі проблеми чинної Української Конституції. В кн. Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. К., 2008. 352 с.

17. Проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33679> 3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> 4. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03 лютого 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>

REFERENCES:

1. Podolianchuk, O.A. (2015). *Upravlinskyi kontrol yak vyd vnutrishno-hospodarskoho kontroliu pidpriemstva*

[Management control as a form of internal control of the enterprise]. *Ekonomika. Finansy. Menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky – Economy. Finances. Management: topical issues of science and practice*, 1, 117-126 [in Ukrainian].

2. Moroz, O.M. (2015). Pravovi formy vzaiemovidnosyn derzhavy i hromadskykh obiednan v Ukraini v epokhu hlobalizatsii [Legal Forms of Relations between the State and Public Associations in Ukraine in the Age of Globalization]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].

3. Shtyrov, O.M., Stepanenko, A.V. (2016). Zarubizhnyi dosvid zdiisnennia hromadskoho kontroliu pid chas nadannia upravlinskykh posluh [Foreign experience of exercising public control while providing management services]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Academic works, Public administration*, 255(267), 193-197 [in Ukrainian].

4. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

5. Kovalchuk, V. (2012). Pravovi osnovy vzaiemodii instytutiv hromadianskoho suspilstva z orhanamy derzhavnoi vlady v protsesi demokratychnoi lehitymatsii [Legal bases of interaction of civil society institutions with public authorities in the process of democratic legitimation]. *Vybory ta demokratiia – Elections and democracy*, 2(22), 51-57 [in Ukrainian].

6. Dniprenko, N. K. (Eds.). (2008). *Komunikatsiia: demokratychni standarty v roboti orhaniv derzhavnoi vlady [Communication: Democratic Standards in the Work of Public Authorities]*. Kyiv: TOV «Vistka» [in Ukrainian].

7. *Natsionalni ta mizhnarodni mekhanizmy finansuvannia hromadians-*

koho suspilstva. Mizhnarodni zakhody zmitsnennia doviry mizh derzhavoiu ta hromadianskym suspilstvom: Doslidzhennia [National and international mechanisms for financing civil society. International Confidence Building Measures between State and Civil Society]. (2011). Kyiv: Feniks [in Ukrainian].

8. Nyzhnyk, N. R., Oluik, V. M. (Eds.). (2011). *Hromadski orhanizatsii ta orhany derzhavnogo upravlinnia : pytannia vzaiemovidnosyn [Public Organizations and Public Authorities: Relationship Issues]*. Khmelnytskyi: Vydvo KhUUP [in Ukrainian].

9. Hrapchev, Ye. V. (2010). Finansovyi monitorynh mistsevykh biudzhetiv: rol hromadskykh orhanizatsii [Financial Monitoring of Local Budgets: The Role of Public Organizations]. «*Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom*» Naukovyi visnyk ChDIEU – “*Economy and Management of National Economy*”. *Scientific journal of ChSIEM*, 4(8), 46-51 [in Ukrainian].

10. Tatsii, V. Ya., Petryshyn, O. V., Barabash, Yu. H., et. al. (Eds.). (2011). *Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar [Constitution of Ukraine. Scientific-practical commentary]*. (2nd ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy “Pro hromadski obiednannia” : vid 22.03.2012 [Law of Ukraine “On Public Associations” from March 22, 2012]. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1. Art. 1 [in Ukrainian].

12. Habermas, Yu. (2000). *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii «hromadianske suspilstvo» [Structural Transformations in the Field of Openness: A Study of the Civil Society Category]*. Lviv: Litypys [in Ukrainian].

13. Moroz, O. M. (2014). Perspektyvy rozvytku vzaiemovidnosyn

derzhavy i hromadskykh obiednan v umovakh zblyzhennia Ukrainy z Yevropeiskym Soiuzom [Prospects for the development of relations between the state and public associations in the context of Ukraine's rapprochement with the European Union]. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 5(9), 39-45 [in Ukrainian].

14. Usachenko, L. (2008). Formy vzaiemovidnosyn orhaniv derzhavnoi vlady z neuriadovymy orhanizatsiiamy [Forms of relations between public authorities and non-governmental organizations]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy – Bulletin of the Civil Service of Ukraine*, 1, 19-23 [in Ukrainian].

15. Holovii, V. M. (2008). Vzaiemodiia orhaniv vlady, ZMI ta orhanizatsii hromadianskoho suspilstva v realizatsii derzhavnoi sotsialnoi polityky [Interaction of authorities, mass media and civil society organizations in the implementation of state social policy]. *Derzhavne budivnytstvo – State Construction*, 2. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/25.pdf> [in Ukrainian].

16. Kolisnyk, V. (2008). Deiakie problemy chynnoi Ukrainiskoi Konstytutsii [Some problems of the current Ukrainian Constitution]. *Problemy suchasnoho ukrainskoho konstitutsionalizmu – Problems of Contem-*

porary Ukrainian Constitutionalism. A. Stryzhak, V. Tatsii (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

17. Proekt Kontseptsii vzaiemodii derzhavy z hromadianskym suspilstvom [Draft Concept of Interaction of the State with Civil Society]. (n.d.). *www.minjust.gov.ua*. Retrieved from <http://www.minjust.gov.ua/0/33679> [in Ukrainian].

18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky” : vid 03 lystopada 2010 r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of Public Policy” from November 03, 2010]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> [in Ukrainian].

19. Vzaiemodiia derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva: Roziasnennia Ministerstva yustytsii Ukrainy vid 03 liutoho 2011 r. [Explanation of the Ministry of Justice of Ukraine “Interaction between the state and civil society institutions” from February 03, 2011]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> [in Ukrainian].