

УДК 323.2

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.1.6>

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

**Каденко Д. О.** – аспірант Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0002-9811-6962

Відзначено наявність необхідності забезпечення збалансованої взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства за зразком Європейського Союзу. Акцентовано увагу, що у країнах Європейському Союзу відбувається активна реалізація урядом концепції встановленого верховенства права. Зазначено, що підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС призвело до активізації зміцнення громадянського суспільства, сприяння інституційній розбудові та консолідації громадських об'єднань. Обумовлено наявність необхідності покращення процедури запровадження громадської експертизи в Україні. Обумовлено вплив запровадження програми «Європейської громадської ініціативи» на включення України в систему розгляду петицій Європейською комісією. Розглянуто вимоги до прийняття петицій до розгляду та визначення по них юридичного рішення. Охарактеризовано міжнародний досвід законодавчо зафіксованих вимог до офіційного представництва в особі, які забезпечують просування громадянських ініціатив. Зазначено, що в сучасному світі здійснюється активізація інструментарію громадських ініціатив з метою вирішення тактичних аспектів державного управління. Розглянуто низку причин, що деструктивно впливають на успішність впровадження громадської експертизи. Проаналізовано підхід, що сприятиме формалізації та технологічній успішності зворотного зв'язку між органами державної влади та громадянськістю. Наголошено на необхідності розробити правові механізми легітимізації взаємодії громадянського та державного контролю. Обумовлено, що Уряд Європейського Союзу здійснює активне впровадження транснаціональних принципів, норм та нормативних актів для регулювання функціонування громадянського суспільства та їх взаємозв'язку. Вказано, що налагодження успішного суспільного впливу на правоохоронні органи в європейських країнах взаємообумовлено з регулюванням сукупної компетенції правоохоронних органів і поліції. Обумовлено, що у контексті державно-владних перетворень на території України потрібно реалізувати концептуальні вимоги громадської взаємодії.

**Ключові слова:** євроінтеграція, нормативне регулювання, громадянський контроль, механізми управління.

### **Kadenko D. O. Implementation of foreign experience of interaction between the state and civil society in the legislation of Ukraine**

The need to ensure balanced interaction between public authorities and civil society on the model of the European Union was noted. It is emphasized that in the countries of the European Union the concept of established rule of law is being actively implemented by the government. It is noted that the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU has led to the strengthening of civil society, promoting institution building and consolidation of public associations. There is a need to improve the procedure for introducing public expertise in Ukraine. The impact of the implementation of the European Citizens' Initiative program on Ukraine's inclusion in the petitions system by the European Commission is noted. The requirements for accepting petitions for consideration and determining a legal decision on them are considered. The international experience of the legally fixed requirements for official representation in person, which ensure the promotion of civic initiatives, is described. It is noted that in the modern world the tools of public initiatives are being intensified in order to address the tactical aspects of public administration. A number of reasons that have a destructive effect on the success of the implementation of public expertise are considered. An approach that will contribute to the formalization and technological success of feedback between public authorities and the public is analyzed. Emphasis is placed on the need to develop legal mechanisms to legitimize the interaction

*of public and state control. It is agreed that the Government of the European Union is actively implementing transnational principles, norms and regulations to regulate the functioning of civil society and their relationship. It is stated that the establishment of successful social influence on law enforcement agencies in European countries is interdependent with the regulation of the joint competence of law enforcement agencies and the police. It is stipulated that in the context of state-power transformations on the territory of Ukraine it is necessary to implement the conceptual requirements of civic interaction.*

**Key words:** *European integration, normative regulation, civil control, management mechanisms.*

Україні необхідно створити баланс між органами державної влади та громадського суспільства. Фактично такий підхід сприяє формуванню стратегічно грамотної, чітко визначеної моделі взаємодії суспільства та держави за зразком Європейського Союзу. Водночас у Європейському Союзі відбувається активна реалізація урядом концепції встановленого верховенства права. Крім політичної та соціальної надбудови, європейські країни використовують ліберальні економічні та політичні підходи, поєднані з принципом вирішення міжурядових конфліктів консенсусом. Повага до громадянського суспільства та його поглядів, водночас, формується через муніципальну та національну співпрацю між населенням, правоохоронними органами та державними установами. Слід зазначити, що вибіркова реалізація цих управлінських підходів в Україні є гуманним, сучасним та ефективним способом налагодження суспільно-владної співпраці.

У світлі євроінтеграційних процесів удосконалення законодавства про громадські організації є актуальним питанням, яке вже є предметом дослідження багатьох науковців. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС поставило завдання зміцнення громадянського суспільства, забезпечення процесу інституційної розбудови та консолідації громадських об'єднань [1].

Оптимізація механізму впровадження громадської експертизи в Україні потребує детального вивчення та впровадження міжнародного досвіду. Великий інтерес представляє досвід європейських країн, де вперше надано право громадян ініціювати законодавчий процес відповідно до прийнятого Лісабонського договору [2], який визначив громадянську ініціативу як форму безпосередньої участі в політиці Європейського Союзу.

З огляду на це було започатковано програму «Європейська громадянська ініціатива» [3], яка передбачала можливість подання петицій до Європейської комісії для підтримки 1 млн громадян ЄС. Згідно із законодавством США, Німеччини, Іспанії, Італії, Швейцарії, Польщі, Словенії, Латвії та Литви, публічно-правова ініціатива, підписана певною кількістю громадян, є обов'язковою умовою для розгляду законопроекту в парламенті. При цьому «в межах кожного штату законодавець встановлює власні вимоги щодо кількості громадян, які мають право внести до парламенту проект нормативно-правового документа, крім того, загальна вимога у більшості країн – законодавче закріплення» [4, с. 119].

Варто також зазначити, що в кожному регіоні існують чіткі законодавчі вимоги щодо особистого офіційного представництва, які забезпечують просування громадянських ініціатив. З огляду на це, у Бразилії склад ініціативної групи повинен представляти не менше п'яти суб'єктів із 26, в Румунії – не менше 1 / 4 їх загальної кількості, в Іспанії для публічно-правової ініціативи необхідно отримати схвалення 500 тис громадян, в Австрії впроваджується публічно-правова ініціатива за участю ЦВК в нижня палата парламенту – Національна рада – із схваленням 100 тис громадян або 1 / 6 населення трьох правомочних суб'єктів, в Італії ця

форма громадського контролю реалізується в одному з палат парламенту постійному проекті, підтримано щонайменше 50 тис громадян» [5, с. 289].

При цьому примітно, що в сучасному світі активізується інструмент громадських ініціатив для вирішення тактичних і стратегічних питань державного управління як з боку громадян, так і безпосередньо з боку держави. Цей інструмент, заснований на активній експертній позиції громадянського суспільства, дозволяє внести необхідні корективи в державну політику у відповідних сферах.

Ефективність впровадження громадської експертизи як інструментальної практики в Україні супроводжується низкою причин, які гальмують оптимізацію взаємодії державного та громадського контролю. У зв'язку з цим спостерігається відсутність чіткого розуміння сутності та функціонального призначення громадянського суспільства, набуття ним у більшості випадків крайніх деінституційних форм, що блокує стабільність залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та взаємного контролю за його виконання. Це свідчить про те, що запровадження в Україні ефективної практики публічної експертизи у сфері державного управління України передбачає розробку та впровадження єдиних правил залучення громадянського суспільства до процесів державного контролю.

Такий підхід сприятиме формалізації та технологічній ефективності зворотного зв'язку між органами державної влади та громадськістю. Йдеться про досягнення певної функціональної відповідності між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства шляхом посилення спроможності як держави, так і громадянського суспільства здійснювати різноманітні форми громадського контролю.

Стратегія соціально відповідального бізнесу поширена серед європейських країн. В інших країнах це інтегровано в державну політику (Данія, Франція, Фінляндія, Швеція), а в інших – прерогатива комерційних компаній (Греція, Ірландія, Нідерланди, Словенія). У Європейському Союзі роль основного бізнесу полягає в підтримці сталого розвитку компаній, що покращує ситуацію на ринку праці, а також якість продукції та послуг. Концепція реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року спрямована на реалізацію принципів і завдань державної політики у цих сферах та діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку корпоративної соціальної відповідальності.

Доцільно розробити правові механізми легітимізації взаємодії громадського та державного контролю, які б слугували, з одного боку, розвитку громадянського суспільства, а з іншого – забезпечували ефективність діяльності органів державної влади.

Міжнародні антикорупційні норми певною мірою імplementовані у національне законодавство. Західні країни також відзначають, що цей позитивний процес змінився. Безперечно, важко не помітити вплив цих норм на ефективність діяльності громадськості: усі вони закладають основу для того, щоб вона відчула себе повноцінним суб'єктом запобігання корупційним злочинам. Проте на запитання: «Чому громадськість не може ефективно запобігати корупційним злочинам?» відповіді не отримано. Швидше за все, це пов'язано з імplementацією цих міжнародних правил.

Однією з головних проблем впровадження міжнародних антикорупційних стандартів залучення громадськості є небажання влади сприяти реалізації цих норм на практиці, тобто в нашій країні існує практика співпраці з антикорупційними

громадськими організаціями. На нашу думку, у майбутньому громадськість має зосередитися на створенні механізмів, які б змусили органи влади працювати разом. Одним із них може бути вплив як урядових, так і неурядових міжнародних організацій.

Важливо підкреслити, що Уряд Європейського Союзу активно застосовує транснаціональні принципи, норми та нормативні акти для регулювання діяльності громадянського суспільства та їх взаємозв'язку. Принципові домовленості, неприпустимість порушень прав людини, заборона соціальної дискримінації та право громадян на суспільно-політичну ініціативу визначаються наріжними каменями європейської політики управління [6].

Ми схильні вважати, що така концепція має застосовуватися на території України, оскільки вона впроваджує ідею систематизації, уніфікації та універсальності вимог законодавства з їх подальшою національною реалізацією. Зазначимо, що для України актуальним є побудова співпраці між громадянським суспільством та правоохоронними органами щодо: тлумачення організаційних засад діяльності поліції, виділення стилю та специфіки функціонування та вирішення державних завдань, скоординованих концепцією управління механізмами державного управління.

Варто зазначити, що побудова ефективного суспільного впливу на правоохоронні органи в країнах Європейського Союзу часто співвідноситься з регулюванням сукупної компетенції правоохоронних органів і поліції. Наприклад, у Швейцарії кантони підзвітні та підконтрольні національним внутрішнім і правоохоронним органам. У комплексі це створює прецедент взаємодоповнюваності громадянського суспільства та уряду [7].

Підсумовуємо, що у вимірі державно-владних перетворень на території України надзвичайно логічно реалізувати викладені вище концептуальні вимоги громадянської взаємодії – насамперед створити позитивну суспільно-політичну атмосферу діалогу влади та суспільства. Водночас ми вважаємо абсолютно логічним для України створення громадських консультацій, які виступають посередником між громадянським суспільством та правоохоронними органами. За прикладом Великобританії, де такий підхід набув широкого поширення, наприклад, Англії та Уельсу, важливо впровадити процес впливу на вільне населення до правоохоронних органів (у тому числі через державні, неурядові та міжурядові організації).

Важливо звернути увагу на чітке регулювання діяльності правоохоронних органів і органів поліції в країнах-членах Європейського Союзу. Громадянське суспільство, його права та законні інтереси реалізуються шляхом запровадження таких ідеологічних вимог: порядок прийняття та звільнення з поліції, отримання заохочень та винагород за професійну компетентність тощо. Тобто антропоцентризм як течія і соціальний політична філософія, набувши поширення в Європі, має безпосередній вплив на формування гуманного та помірно демократизованого управління.

Фактично Україні необхідно створити, як і Європа, чітко регламентований апарат державного та поліцейського управління, метою якого буде ефективний, дієвий та оперативний захист природного стану людини та соціальних кластерів. Проте існує необхідність моніторингу концепції впливу громади на державну діяльність, яка має ґрунтуватися на повазі до правових, нормативних вимог національного законодавства.

Отже, наголошуємо на необхідності впровадження демократизовано-ліберальних підходів Європейського Союзу в систему державного регулювання взаємодії

держави та громадян. Переконані, що Україна має реалізувати такі концептуальні підходи до налагодження суспільно-політичних комунікацій: концепцію довіри населення до влади; визнання та організаційне забезпечення органами влади поваги до населення, і навпаки – взаємоповаги з боку влади по відношенню до громадян; стилістична та предметна семантика у питаннях правового та практичного аспектів державної служби.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/preambula>.
2. Лісабонський договір (договір про реформування Європейського Союзу). URL: [https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon\\_treaty.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon_treaty.pdf)
3. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/75885.pdf>
4. Корнієнко, В. О. Україна в Європі і світі. Вінниця: ВНТУ, 2018. URL: <https://multimedia.posibnyky.vntu.edu.ua/mm/Ukraine-EU/index.html>
5. Modern Politics and Government, 2018. 489 p.
6. Desse F. The role and structure of civil society organizations in national and global governance evolution and outlook between now and 2030. *AUGUR: Challenges for Europe in the world in 2030*. June 2012. 71 p.
7. Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М. та ін. Конституційне право. Київ: Ваїте, 2021. 528 с.

### REFERENCES:

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [Association Agreement between Ukraine and the EU]. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/preambula>. [in Ukrainian].
2. Lisabonskyi dohovir (dohovir pro reformuvannia Yevropeiskoho Soiuzu) [Lisbon Treaty (Treaty on the Reform of the European Union)]. URL: [https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon\\_treaty.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon_treaty.pdf) [in Ukrainian].
3. Mizhnarodna praktyka zakhodiv, spriamovanykh na zmitsnennia doviry mizh derzhavoiu ta orhanizatsiiamy hromadianskoho suspilstva [International practice of measures aimed at strengthening trust between the state and civil society organizations]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/75885.pdf> [in Ukrainian]
4. Korniienko, V. O. (2018) *Ukraina v Yevropi i sviti* [Ukraine in Europe and the world]. Vinnytsia: VNTU. URL: <https://multimedia.posibnyky.vntu.edu.ua/mm/Ukraine-EU/index.html> [in Ukrainian].
5. Modern Politics and Government (2018). 489 p. [in English].
6. Desse F. (2012) The role and structure of civil society organizations in national and global governance evolution and outlook between now and 2030. *AUGUR: Challenges for Europe in the world in 2030*. 71 p. [in English]
7. Barabash Yu. H., Boryslavska O. M. ta in. (2021) *Konstytutsiine pravo* [A constitutional right]. Kyiv: Vaite. 528 p. [in Ukrainian].