

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.15>

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Фальченко С.Б.,

аспірант кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0009-0002-7706-6334

### Фальченко С.Б. Деякі аспекти взаємодії держави і громадянського суспільства: конституційно-правова характеристика.

У статті з'ясовано форми взаємодії держави і громадянського суспільства, його конституційно-правова характеристика, роль громадського контролю у взаємодії між державою і громадянським суспільством, а також роль громадського контролю у здійсненні судової реформи і реформи правоохоронних органів. Зроблено висновок, що сучасна правова держава в кризових умовах має неухильно дотримуватися конституційних принципів, здійснювати ефективний контроль за відповідністю легітимній меті заходів обмеження прав і свобод людини, а також здійснювати ефективну комунікацію з громадянським суспільством. Таким чином, за будь-яких умов, необхідно прагнути до утвердження демократії і балансу інтересів слідуючи найкращим традиціям європейського конституціоналізму. Ми виокремлюємо такі форми взаємодії держави і громадянського суспільства, як: 1) громадський контроль з боку інститутів громадянського суспільства над діяльністю органів публічної влади як одну з форм; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до проведення правової реформи і формування органів публічної влади; 3) делегування державою окремих функцій інститутам громадянського суспільства; 4) державне фінансування інститутів громадянського суспільства. Цей перелік звичайно не є вичерпним. Можуть існувати і існують різноманітні форми взаємодії інститутів громадянського суспільства із державою.

Зроблено висновок, що важливе значення для оптимізації гарантій прав людини і ефективної взаємодії держави та інститутів в громадянського суспільства має рецепція європейського правового досвіду. Її складовими є гармонізація національного законодавства та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, транснаціональна участь у роботі міжнародних організацій, яка передбачена статтею 18 Основного Закону, співпраця держави і громадських інститутів шляхом застосування європейських демократичних моделей управління. Реалізація ви-

щезазначеного на практиці дозволить ефективно протистояти викликам сьогодення. Ефективні гарантії існування суверенної конституційної держави, які знижують ризик негативного впливу кризової ситуації, можливо створити виключно забезпечуючи комплексну співпрацю державних інститутів і громадянського суспільства.

**Ключові слова:** громадський контроль, громадські ради, інститути громадянського суспільства, конституція, неурядові організації, права людини, правоохоронні органи, право на об'єднання, судова система, судова реформа.

### Falchenko S.B. Some aspects of interaction between the state and civil society: constitutional and legal characteristics.

The article clarifies the forms of interaction between the state and civil society, its constitutional and legal characteristics, the role of public control in the interaction between the state and civil society, as well as the role of public control in the implementation of judicial reform and reform of law enforcement agencies. It was concluded that a modern legal state in crisis conditions must strictly adhere to constitutional principles, exercise effective control over compliance with the legitimate purpose of measures restricting human rights and freedoms, and also exercise effective communication with civil society. Thus, under any conditions, it is necessary to strive for the establishment of democracy and balance of interests following the best traditions of European constitutionalism. We single out such forms of interaction between the state and civil society as: 1) Public control by civil society institutions over the activities of public authorities as one of the forms; 2) Involvement of civil society institutions in the implementation of legal reform and formation of public authorities; 3) Delegation of certain functions by the state to institutions of civil society; 4) State funding of civil society institutions. This list is certainly not exhaustive. Various forms of interaction between civil society institutions and the state can and do exist.

It is concluded that the reception of European legal experience is of great importance for the

optimization of human rights guarantees and effective interaction of the state and institutions in civil society. Its components are the harmonization of national legislation and bringing it into line with international standards, transnational participation in the work of international organizations, which is provided for in Article 18 of the Basic Law, cooperation between the state and public institutions through the application of European democratic governance models. Implementation of the above in practice will allow us to effectively face today's challenges. Effective guarantees of the existence of a sovereign constitutional state, which reduce the risk of the negative impact of a crisis situation, can be created only by ensuring the comprehensive cooperation of state institutions and civil society.

**Key words:** public control, public councils, institutions of civil society, constitution, non-governmental organizations, human rights, law enforcement agencies, right to association, judicial system, judicial reform.

**Постановка проблеми.** Високі стандарти сучасного європейського конституціоналізму завжди були орієнтиром для формування вектору розвитку національної правової думки. Цей напрямок розвитку обумовлений правою традицією яка склалась у процесі сучасного державотворення, і від моменту проголошення незалежності утвердила євроінтеграційні процеси як невід'ємну складову розвитку нашої країни. Рушійною силою цих процесів, насамперед, є правова політика держави, яка знаходить відображення у Основному Законі. Як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова країна, Україна визначає права і свободи людини і громадянина як найвищу цінність. Важливе значення для оптимізації гарантій прав людини і ефективної взаємодії держави та інститутів в громадянського суспільства має рецепція європейського правового досвіду. Її складовими є гармонізація національного законодавства та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, транснаціональна участь у роботі міжнародних організацій, яка передбачена статтею 18 Основного Закону, співпраця держави і громадських інституцій шляхом застосування європейських демократичних моделей управління. Реалізація вищезазначеного на практиці дозволить ефективно протистояти викликам сьогодення.

**Стан опрацювання** цієї проблематики. До наукових досліджень, присвячених аспектам взаємодії держави і громадянського суспільства належать праці таких вчених, як Г.В. Берченко [1; 2], А.Л. Демиденко [3], В.Б. Ковальчук [4], С.І. Іщук [4], С.А. Косінов [5], П.І. Крайній [6], Ю.М. Ніронка [7] та інших.

**Метою статті** є з'ясування форм взаємодії держави і громадянського суспільства, його конституційно-правова характеристика; з'ясування ролі громадського контролю у взаємодії між державою і громадянським суспільством; з'ясування ролі громадського контролю у здійсненні судової реформи і реформи правоохоронних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи форми взаємодії держави і громадянського суспільства, маємо звернути увагу на плюралістичність самих інститутів громадянського суспільства. До таких інститутів сьогодні належить досить широкий перелік, що наведений в ряді офіційних документів. Мова йде про пункт 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [8], а також пункт 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996) [9].

Одним із центральних аспектів, навколо якого базується ідея інститутів громадянського суспільства – конституційне право на об'єднання, проте інститути громадянського суспільства не охоплюються лише цим.

Ми виокремлюємо громадський контроль з боку інститутів громадянського суспільства над діяльністю органів публічної влади як одну з форм взаємодії держави і громадянського суспільства [10]. До інших форм, які ми вважаємо насправді досить різноманітними, але все ж формуємо орієнтовний набір найбільш типових форм, належать: 1) залучення інститутів громадянського суспільства до проведення правової реформи і формування органів публічної влади; 2) делегування державою окремих функцій інститутам громадянського суспільства; 3) державне фінансування інститутів громадянського суспільства. Цей перелік звичайно не є вичерпним. Можуть існувати і існують різноманітні форми взаємодії інститутів громадянського суспільства із державою.

Останнім часом досить активну роль у реформуванні правової системи здійснюють недержавні структури. Помітну роль відіграють такі інституції, як: «Центр протидії корупції», «Реанімаційний пакет реформ», Фондація «Dejure» та багато інших.

Трохи про ці організації. «Центр протидії корупції» – громадська організація, створена у 2012 році Д. Каленюк та В. Шабуніним. «Реанімаційний пакет реформ» об'єднує 25 громадських організацій та більше 300 експертів. 8 травня 2019 року була зареєстрована громадська спілка «Коаліція реанімаційний пакет

реформ», засновниками якої стали 25 громадських об'єднань. Фундація «Dejure» створена у 2016 році.

Одним із безпрецедентних кроків було створення Громадської ради доброчесності (ГРД) у 2016 році на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Тут вже йдеться не про громадську інституцію, а про конкретний державний орган. Він сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) в оцінюванні чинних суддів та доборі кандидатів на посади суддів. Взаємозв'язок із громадянським суспільством досягається шляхом того, що склад ГРД затверджується зборами представників громадських об'єднань, які скликаються Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [11].

Як стверджується на сайті цього органу, перші офіційні збори ГРД відбулися 23 листопада 2016 року. На них був ухвалений Регламент і були обрані два координатори (адвокат В. Титич, Transparency International Ukraine та ГО «Автомайдан» та Г. Чижик, ГО «Центр демократії та верховенства права»). Поточний склад ГРД був обраний 14 серпня 2023 року на зборах представники профільних організацій [12].

Громадський контроль – досить вживане поняття в науці, насамперед, конституційного і адміністративного права. Що стосується останніх досліджень, то варто виокремити працю за авторством Ю.М. Ніронка «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» [7]. Крім того, поняття громадського контролю є елементом загальної теорії контролю (Див.: [5]). А от саме конституційно-правові аспекти громадського контролю є менш дослідженими.

Питання полягає в тому, що до нині сам контроль не є врегульованим на рівні базового спеціального закону і його елементи ми знаходимо в досить розрізаних проявах і правових інститутах. А.Л. Демиденко, до прикладу, у своєму нещодавньому дослідженні досить детально проаналізувала роль неурядових (громадських) правозахисних організацій у здійсненні громадського контролю [3, с. 126–139], згадуючи і проблему законодавчого регулювання в тому числі. При чому досить справедливо згадується діяльність громадських рад, на чому ми хотіли би зупинитися детальніше.

На думку авторки, «взаємодія рад з відповідними органами виконавчої ради спрямована на розгляд питань, котрі мають суспільне значення. Їх основними функціями є консультативна та експертна» [3, с. 144]. Ми погоджуємося із цією тезою.

Як вказує Г.В. Берченко, «відношення між громадянським суспільством і демократичною державою ґрунтується на взаємній підтримці»

[1, с. 144]. Причому вчений також розглядає і питання негативного аспекту діяльності громадських рад, наводячи приклади «рейдерського» захоплення таких рад в минулому [2, с. 117]].

В світлі останніх подій варто згадати такий специфічний орган, як Рада громадського контролю НАБУ, Положення про яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 р. № 132 [13]. Воно передбачає, що Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро є постійно діючим колегіальним консультативно дорадчим виборним органом, який утворюється відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Перед цим аналогічне положення було затверджено Указом Президента України від 15 травня 2015 року № 272/2015 («Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України») [14]. Відповідні зміни були внесені до ст. 31 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII Законом № 1810-IX від 19.10.2021.

Відповідно до Закону Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро:

- 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро;
- 2) розглядає звіти Національного бюро і затверджує свій висновок щодо них;
- 3) обирає з її членів двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро;
- 4) має інші права, передбачені Положенням про Раду громадського контролю.

Основними завданнями Ради, що передбачені Положенням, є:

забезпечення прозорості та здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро;

сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного антикорупційного бюро;

сприяння отриманню Директором Національного антикорупційного бюро об'єктивних відомостей щодо громадської оцінки стану виконання Національним антикорупційним бюро покладених на нього завдань та обов'язків.

За Положенням Рада має право:

утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комісії, експертні групи тощо);

отримувати на письмовий запит від Національного антикорупційного бюро, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для забезпечення вико-

нання покладених на неї завдань, крім тієї, що віднесена згідно із законом до інформації з обмеженим доступом;

організувати і проводити зустрічі, конференції, семінари, засідання за круглим столом та інші заходи;

реалізувати інші права, які не суперечать вимогам законодавства.

Нині функціонує спеціальний сайт Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, де розміщені численні заяви Ради і інша корисна інформація [15].

Сьогодні, в умовах, коли до НАБУ повернута особлива увага громадянського суспільства, набуває особливого значення роль Ради і її вплив. Так, 10 червня 2024 року відбулося інтернет-голосування за новий склад Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. До складу РГК увійшли кандидати від п'яти громадських об'єднань: ГО «Ветеранська Сокира», «ГО «Антикорупційна сокира», ГО «Інститут рівних прав», ГО «Українське правниче товариство» та ГО «Центр суспільного контролю» [16].

Окремо також варто вказати ще один аспект. В умовах дії правового режиму воєнного стану пріоритетними стало питання забезпечення гарантій захисту конституційних прав і свобод людини які надає держава. Необхідним став пошук балансу між інтересами держави і суспільства, досягти якого можливо лише шляхом неухильного дотримання норм Конституції, ефективної законотворчої роботи, безперервної комунікації держави і громадянського суспільства, рецепції позитивного зарубіжного досвіду.

Важливе значення для оптимізації гарантій прав людини і ефективної взаємодії держави та інститутів в громадянського суспільства має рецепція європейського правового досвіду. Її складовими є гармонізація національного законодавства та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, транснаціональна участь у роботі міжнародних організацій, яка передбачена статтею 18 Основного Закону, співпраця держави і громадських інституцій шляхом застосування європейських демократичних моделей управління. Реалізація вищезазначеного на практиці дозволить ефективно протистояти викликам сьогодення.

Ефективні гарантії існування суверенної конституційної держави, які знижують ризик негативного впливу кризової ситуації, можливо створити виключно забезпечуючи комплексну співпрацю державних інституцій і громадянського суспільства. Правовий режим воєнного стану зумовлює потребу у розробці ефективних гарантій, які відповідали б європейським стандартам і були релевантними до потреб сьогодення. У цьому процесі особливе значення має

європейський правовий досвід, оскільки він відіграє значну роль для утвердження демократичних засад. Ці питання вочевидь дуже сильно впливають на особливості взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства, а також змістовне наповнення відповідних форм, перспективи еволюції правового регулювання у цьому напрямку, що потребує окремого дослідження.

**Висновки.** Сучасна правова держава в кризових умовах має неухильно дотримуватися конституційних принципів, здійснювати ефективний контроль за відповідністю легітимній меті заходів обмеження прав і свобод людини, а також здійснювати ефективну комунікацію з громадянським суспільством. Таким чином, за будь-яких умов, необхідно прагнути до утвердження демократії і балансу інтересів слідуючи найкращим традиціям європейського конституціоналізму. Ми виокремлюємо такі форми взаємодії держави і громадянського суспільства, як: 1) громадський контроль з боку інститутів громадянського суспільства над діяльністю органів публічної влади як одну з форм; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до проведення правової реформи і формування органів публічної влади; 3) делегування державою окремих функцій інститутам громадянського суспільства; 4) державне фінансування інститутів громадянського суспільства. Цей перелік звичайно не є вичерпним. Можуть існують і існують різноманітні форми взаємодії інститутів громадянського суспільства із державою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берченко Г.В. Громадянське суспільство в Україні: конституційні аспекти. Харків: Юрайт, 2014. 208 с.
2. Берченко Г.В. Конституційні засади громадського суспільства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Конституційне право; муніципальне право; Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків : б. в., 2011. 219 с.
3. Демиденко А.Л. Неурядові (громадські) правозахисні організації як інститут громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 08 «Право» : спец.: 081; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, М-во освіти і науки України. Харків, 2023. 220 с.
4. Ковальчук В.Б., Іщук С.І. Правові засади взаємодії громадянського суспільства та державної влади в процесі демократичної легітимації: Монографія; Нац. ун-т «Острозька акад.». Острог : Нац. ун-т «Острозька Акад.», 2013. 268 с.

5. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі. Харків : Право, 2015. 360 с.
6. Крайній П.І. Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Запоріжжя, 2022. 207 с.
7. Ніронка Ю.М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Оdesa: Фенікс, 2021. 154 с.
8. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
9. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
10. Фальченко С.Б. *Форми взаємодії держави і громадянського суспільства: деякі конституційно-правові аспекти. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (24 листопада 2023 року) / За заг. ред. проф. А.П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого.* Харків: Право, 2023. С. 246-247.
11. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
12. Громадська рада доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/>.
13. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 р. № 132). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/132-2022-%D0%BF>.
14. Указ Президента України від 15 травня 2015 року № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#Text>.
15. Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро. URL: <https://rgk-nabu.org/uk>.
16. Результати рейтингового інтернет-голосування за Раду громадського контролю при НАБУ IX скликання. URL: <https://nabu.gov.ua/news/rezultaty-reyityngovogo-internet-golosuvannia-za-radu-gromads-kogo-kontroliu-pry-nabu-2024/>.