

МИКОЛАСЦЬ А. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного
адміністрування
(Міжрегіональна Академія управління
персоналом)

УДК 352:303.01

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.20>

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Стаття вміщує комплексне дослідження принципів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Автором висвітлено позиції науковців щодо розуміння поняття принципів права, а також принципів взаємодії окремих суб'єктів публічного адміністрування з громадськістю. Підкреслено їхній засадничий характер у забезпеченні регулювання взаємодії держави та громадськості. Запропоновано дефініцію поняття «принципи взаємодії держави та громадськості», під яким слід розуміти найбільш загальні та концентровані правові вимоги та положення регулятивного характеру, які відображають закономірності функціонування взаємодії держави та громадськості, визначають основні засади організації взаємного зв'язку та реалізації спільної діяльності, взаємовпливу, поєднання ресурсів для вирішення питань загальносуспільного значення, а також складають ідейно-стратегічне підґрунтя для подальшого розвитку та удосконалення наведеної взаємодії у напрямі розвитку громадянського суспільства та охорони прав і свобод людини.

У статті також виокремлено сутнісні правові ознаки принципів взаємодії держави та громадськості. Серед таких ознак, зокрема відзначено: 1) це найбільш загальні та концентровані вимоги та положення; 2) це правові вимоги та положення. Однією із найбільш важливих ознак принципів взаємодії є їхній правовий характер, що означає, що вони або безпосередньо закріплені у праві у конкретній правовій нормі, або впливають із його змісту, є легітимними, відповідними праву; 3) носять регулятивний характер (правовий характер принципів взаємодії держави та громадськості обумовлює їхню регулятивну роль); 4) є вираженням та втіленням об'єктивних закономірностей розвитку та функціонування взаємодії. Наведена ознака підкреслює реальність принципів взаємодії, їхню обумовленість фактичними закономірностями виникнення взаємодії держави та громадськості, її розвитку, функціонування, напрямів удосконалення; 5) відіграють роль відправних засад організації здійснення взаємодії держави та громадськості; 6) слугують орієнтиром, носять програмний характер для подальшого розвитку і удосконалення правового регулювання взаємодії держави та громадськості.

Розкрито специфіку адміністративно-правового закріплення системи досліджуваних принципів. Сформовано авторське бачення системи принципів взаємодії держави та громадськості, за яким вона складається з двох рівнів. Перший – загальноправові принципи, а другий – спеціальні принципи. На другому рівні запропоновано виділяти групи змістових, організаційно-функціональних принципів та принципів-вимог до правового статусу суб'єктів взаємодії.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, принципи взаємодії, законність, демократизм, партнерство.



Mykolaiets A. P. Principles of interaction between the state and the public

The article contains a comprehensive study of the principles of interaction between the state and the public in modern Ukraine. The author highlighted the positions of scientists regarding the understanding of the concept of the principles of law, as well as the principles of interaction of individual subjects of public administration with the public. Their fundamental nature in ensuring the regulation of interaction between the state and the public is emphasized. The definition of the concept of "principles of interaction between the state and the public" is proposed, which should be understood as the most general and concentrated legal requirements and regulations of a regulatory nature, which reflect the regularities of the functioning of the interaction between the state and the public, determine the basic principles of the organization of mutual communication and the implementation of joint activities, mutual influence, a combination of resources to solve issues of general societal importance, as well as constitute an ideological and strategic basis for the further development and improvement of the above cooperation in the direction of the development of civil society and the protection of human rights and freedoms.

The article also highlights the essential legal features of the principles of interaction between the state and the public. Among such signs, in particular, the following are noted: 1) these are the most general and concentrated requirements and provisions; 2) these are legal requirements and provisions. One of the most important features of the principles of interaction is their legal character, which means that they are either directly enshrined in law in a specific legal norm, or derive from its content, are legitimate, in accordance with the law; 3) have a regulatory nature (the legal nature of the principles of interaction between the state and the public determines their regulatory role); 4) is an expression and embodiment of objective patterns of development and functioning of interaction. The given sign emphasizes the reality of the principles of interaction, their conditioning by the actual patterns of interaction between the state and the public, its development, functioning, directions for improvement; 5) play the role of starting points for the organization of interaction between the state and the public; 6) serve as a guideline, have a programmatic nature for further development and improvement of legal regulation of interaction between the state and the public.

The specifics of the administrative-legal consolidation of the system of researched principles are disclosed. The author's vision of the system of principles of interaction between the state and the public has been formed, according to which it consists of two levels. The first is general legal principles, and the second is special principles. At the second level, it is proposed to distinguish groups of substantive, organizational and functional principles and principles-requirements to the legal status of the subjects of interaction.

Key words: *state, public, interaction, principles of interaction, legality, democracy, partnership.*

Постановка проблеми. Взаємодія держави та громадськості в сучасній Україні є досить самодостатньою та специфічною категорією як суспільно-політичного, так і правового життя країни. Вона складається, функціонує та розвивається в рамках загальноновизнаних принципів права, серед яких – демократизм, верховенство права, рівність, законність та інші. Поряд з тим, саме її функціонування впливає з наведених принципів, є інструментом для утвердження зазначених засад у процесі здійснення влади в Україні. Проте варто зазначити, що попри брак належного та чіткого правового регулювання основних правових вимог, принципів, на яких ґрунтується зазначена взаємодія, реальні суспільні відносини щодо такої взаємодії обумовлюють виникнення та фактичне існування системи спеціальних засад, на яких вона ґрунтується. Адже функціонування будь-якого правового, суспільно-політичного інсти-



туту неможливе без наявності певного каркасу з ключових ідей, правових вимог, вихідних положень, які скеровують усю подальшу специфічну діяльність, окреслюють її систему. Саме тому розкриття принципів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, їхньої сутності, а також системи є важливою науково-теоретичною та практичною науковою задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика сутності правових принципів, а також їх переліку у правовій системі України розкривалася у працях О. В. Батанова, В. Г. Берченка, Н. П. Бортник, В. С. Кобрина, В. Б. Ковальчука, М. І. Козюбри, В. О. Корнієнка, І. О. Личенко, О. С. Лотюк, П. М. Любченка, Р. М. Максакової, О. М. Мороз, В. Ф. Нестеровича, М. М. Новікова, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, В. В. Речицького, А. О. Селіванова, О. В. Скрипнюка, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала та інших. Більш спеціальні дослідження сутності та переліку принципів взаємодії суб'єктів публічного адміністрування були проведені вченими-адміністративістами як С. В. Ковальчук, Л. Д. Полішкевич, І. І. Сибіга, С. І. Субота.

Невирішені раніше проблеми. Проте попри суттєвий внесок наведених науковців у теорію принципів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, на сьогодні бракує спеціальних та комплексних досліджень зазначеного питання.

Метою даної статті є формування авторського підходу до визначення поняття принципів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, виокремлення їх сутнісних ознак та окреслення їхньої системи.

Виклад основного матеріалу. Знаний дослідник проблематики принципів як найбільш загальної правової категорії А. М. Колодій зауважує, що з гносеологічної точки зору важливо підкреслити те, що категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і основний зміст останнього. Також науковець підкреслює, що термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [1, с. 43].

С. І. Субота, проводячи дослідження принципів взаємодії поліції із населенням, та зауважує, що у юридичній науковій літературі принципи взаємодії поліції із населенням визначають як основні положення, що «відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви взаємодії, відносини і зв'язки, що встановилися в ній; основні прояви суб'єктів взаємодії, засновані на використанні знань і практичного досвіду взаємин органів правопорядку та громадськості. Принципи формулюються в результаті пізнання природи та механізму взаємодії, вони відображають зміст і взаємозв'язки основних компонентів взаємодії як системи» [2; 3, с. 32].

М. Д. Бойко вважає, що принципи – це керівні ідеї, які мають важливе значення для ефективного функціонування всієї системи норм відповідної галузі права. Принципи – це ідеї, виражені у формі правової норми. Це означає, що принципи є правовими приписами, причому приписами обов'язковими [4, с. 54]. С. П. Погребняк наводить такі ознаки основоположних принципів, як: втілення найважливіших цінностей, притаманних певній системі права; концентроване відображення результату розвитку права та визначення напрямків його подальшого розвитку; найбільш загальний характер; пріоритет перед нормами права; підвищена стійкість; самодостатній характер (з точки зору формальної визначеності) та ін. [5, с. 13].

Схожі істотні ознаки принципів наводить також і А. М. Колодій. Автор стверджує, що до найсуттєвіших ознак принципів права треба віднести, насамперед, їх регулятивність. Нормативно-регулятивний характер принципів права вбачається у тому, що принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий, владний характер. Під об'єктивною зумовленістю принципів права слід розуміти їх відповідність характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, які відбуваються в суспільстві. Принципи права – ідеологічна категорія, а це означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка



здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що і дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних засад. Важливою ознакою принципів права є спосіб їх матеріалізації у праві. Загальновідомо, що розрізняють два способи вираження принципів права: безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права зі змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення). Проблема формування громадянського суспільства і правової держави настійно вимагає, щоб загальноправові принципи текстуально виражались у Конституції України, міжгалузеві і галузеві, а також відповідні принципи структури права в кодифікаційних і інкорпораційних актах та принципи юридичного інституту в актах, що стосуються цього інституту. Другим способом вираження принципів права є їх змістовне закріплення, тобто виведення принципів із змісту норм права. Такі принципи більш абстрактні, за їх допомогою можна врегулювати найбільш загальні суспільні відносини [1, с. 43].

С. І. Субота аналізує напрацювання С. Л. Курила та зазначає, що виходячи з міркувань автора, принципи взаємодії органів внутрішніх справ: по-перше, є похідними від загальних принципів правоохоронної діяльності; по-друге, відповідають загальним принципам державного управління; по-третє, є нормативно визначеними та відповідають загальним принципам нормативно-правового забезпечення; по-четверте, їх різноманітність і значущість для практичної діяльності потребує застосування комплексного підходу для їх дослідження та використання; по-п'яте, їх сукупність являє собою певну систему, де кожний принцип посідає власне місце, що відповідає його функціональному призначенню і значенню для характеристики процесів взаємодії у сфері охорони правопорядку [6]. З огляду на зазначене, С. І. Субота констатує, що принципи взаємодії поліції і громадськості є основними, керівними засадами спільної діяльності поліцейських структур та інститутів громадянського суспільства, які здійснюються з метою забезпечення громадського порядку [3, с. 32].

Отож, враховуючи наведене, а також доповнюючи окреслені положення власними судженнями, вважаємо, що під принципами взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні слід розуміти найбільш загальні та концентровані правові вимоги та положення регулятивного характеру, які відображають закономірності функціонування взаємодії держави та громадськості, визначають основні засади організації взаємного зв'язку та реалізації спільної діяльності, взаємовпливу, поєднання ресурсів для вирішення питань загально-суспільного значення, а також складають ідейно-стратегічне підґрунтя для подальшого розвитку та удосконалення наведеної взаємодії у напрямі розвитку громадянського суспільства та охорони прав і свобод людини.

З огляду на запропоноване визначення слід більш детально зупинитися на виокремленні істотних ознак принципів взаємодії держави та громадськості:

1) це найбільш загальні та концентровані вимоги та положення. Принципи у їхньому зовнішньому вираженні зазвичай функціонують як лаконічна та стисла вимога, чітке положення, яке у найбільш концентрованому вигляді відображає цілий комплекс ідей, норм, засад, які застосовуються до організації взаємодії між державою та громадськістю, а також для її розвитку і удосконалення;

2) це правові вимоги та положення. Однією із найбільш важливих ознак принципів взаємодії є їхній правовий характер, що означає, що вони або безпосередньо закріплені у праві у конкретній правовій нормі, або випливають із його змісту, є легітимними, відповідними праву;

3) носять регулятивний характер. Зазначена риса витікає зі змісту попередньої – правовий характер принципів взаємодії держави та громадськості обумовлює їхню регулятивну роль. Принципи виступають важливими соціальними регуляторами, характеризуючись обов'язковістю, категоричністю, а також, у порівнянні з нормами права, актами законодавства, підвищеною стабільністю існування. Принципи взаємодії також є категорією правової свідомості та культури, скеровуючи таким чином правову поведінку учасників взаємодії у належному напрямі;



4) є вираженням та втіленням об'єктивних закономірностей розвитку та функціонування взаємодії. Наведена ознака підкреслює реальність принципів взаємодії, їхню обумовленість фактичними закономірностями виникнення взаємодії держави та громадськості, її розвитку, функціонування, напрямів удосконалення;

5) відіграють роль відправних засад організації здійснення взаємодії держави та громадськості. Принципи взаємодії у найбільш концентрованому вигляді вміщують безпосередні вимоги до організації системи взаємодії, до процесу та процедур її проведення, до правового статусу її учасників та якості результатів такої взаємодії;

б) слугують орієнтиром, носять програмний характер для подальшого розвитку і удосконалення правового регулювання взаємодії держави та громадськості. Тобто принципи взаємодії держави та громадськості виступають також задекларованими напрямками подальшого розвитку і удосконалення наведеної взаємодії, з огляду на їх зміст і дух відбувається спрямування усіх змін та реформування відносин у окресленій сфері.

Актуальним також є розгляд особливостей нормативно-правового закріплення системи принципів взаємодії громадськості та держави. Зауважуємо також, що на сьогодні не існує єдиного консолідованого та уніфікованого нормативно-правового акту, відповідно до якого була би чітко та вичерпно визначена система досліджуваних принципів, а також розкрито їхній зміст. Окремі положення щодо принципів взаємодії держави і громадськості зустрічаємо у поодиноких нормативно-правових актах. Зокрема, принципи взаємодії держави та громадськості отримали своє нормативно-правове закріплення у 2007 році з прийняттям 21 листопада Кабінетом Міністрів України постанови № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», яка на сьогодні є нечинною (втрата чинності на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України № 389-р від 20.06.2012). Відповідно до наведеної постанови було закріплено принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, серед яких: соціальне партнерство; забезпечення рівних можливостей; взаємовідповідальність; відкритість та прозорість; невтручання; визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів; ефективність процесу взаємодії [7].

Відзначаємо, що попри те, що нормативно-правовий акт, який аналізується, втратив чинність, закріплені ним принципи взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства не втрачають актуальності і на сьогодні. Перелік принципів, що наведений вище, потребує певного корегування та обов'язкового текстуального закріплення у спеціалізованому нормативно-правовому акті, яким будуть врегульовані правові засади взаємодії у досліджуваній сфері. Наприклад, не у повній мірі погодимося з наступним формулюванням принципу: «визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів громадянського суспільства». Наведена конструкція є дещо некоректною, оскільки принцип політичної, ідеологічної та економічної багатоманітності уже закріплений у Конституції України, а також найвищим законом держави не встановлено спеціально-дозвільного режиму до обрання видів діяльності інститутами громадянського суспільства.

Щодо чинних на сьогодні нормативно-правових актів, то найбільш чітко визначення принципів взаємодії держави і громадськості знаходимо у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862-VI. У Законі закріплено, що соціальний діалог здійснюється на принципах: законності та верховенства права; репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; незалежності та рівноправності сторін; конструктивності та взаємодії; добровільності та прийняття реальних зобов'язань; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; обов'язковості розгляду пропозицій сторін; пріоритету узгоджувальних процедур; відкритості та гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань [8].

Окремі чіткі позиції щодо окреслення системи принципів взаємодії держави та громадськості можна також відзначити у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2021 роки, яка затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. В Указі закріплено, що налагодження ефективної вза-



ємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації. Стратегія базується на принципах: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [9].

Висновки. Варто зауважити, що у сфері взаємодії держави та громадськості діє ціла система принципів, яка складається з окремих рівнів та елементів. Перший рівень принципів взаємодії держави та громадськості складають загальноправові принципи, які відображають основні правові вимоги до побудови правової системи України в цілому, до змісту правового регулювання, побудови правовідносин, особливостей правового статусу суб'єктів правовідносин тощо. Загальноправові принципи поширюються на всі сфері суспільних відносин, в тому числі, і на досліджувану нами. Серед таких принципів: верховенство права, гуманізм, справедливість, законність, рівність, демократизм.

Другий рівень – це спеціальні принципи взаємодії. Варто відзначити, що взаємодія держави та громадськості є окремою сферою правовідносин, яка утворюється на межі таких сфер, як публічне управління, реалізація завдань держави та діяльність інститутів громадянського суспільства. Попри її певною мірою похідний від наведених сфер правовідносин характер, таке правове явище, як взаємодія, є повністю самодостатнім та керується у своєму функціонуванні специфічними принципами. Серед таких принципів пропонуємо виокремлювати наступні групи:

1) змістові принципи – це такі основні правові вимоги, які відображають засади змісту правовідносин взаємодії, характеризують саму сутність і призначення досліджуваної взаємодії. До наведеної групи відносимо принципи: етичності, соціального партнерства, довіри, конструктивності;

2) організаційно-функціональні принципи – це правові вимоги та вихідні положення, відповідно до яких організовується система взаємодії держави та громадськості, вони відображають її процедурні, організаційні, функціональні засади. Серед принципів наведеної групи: безперервність, системність, результативність, репрезентативність (участі), відкритість, прозорість;

3) принципи-вимоги до правового статусу учасників взаємодії. Відображають вихідні положення, на яких ґрунтується побудова правового статусу як представників держави, так і громадськості у правовідносинах взаємодії. Це принципи рівності, відповідальності, незалежності.

Список використаних джерел:

1. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права* : науково-практичний юридичний журнал. Випуск 3. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2012. 492 с. С. 42-46.
2. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 49. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/7.pdf.
3. Субота С. І. Принципи взаємодії Національної поліції і громадськості. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1. 2018. С. 32-34.
4. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. Київ : «Олан», 2004. 312 с.



5. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 36 с.
6. Курило С. Л. Принципи взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку. URL : <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/3330/%D1>
7. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 89 (втратила чинність).
8. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI. *Голос України*. 2011. № 8.
9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 41.

