

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В УКРАЇНІ

Бойчук Д. В.

ВСТУП

Становлення та розвиток України як демократичної, правової держави нерозривно пов'язані з ефективністю взаємодії між публічною владою та інститутами громадянського суспільства. Ця синергія є не лише індикатором зрілості демократичних процесів, але й фундаментальною передумовою для реалізації принципу народовладдя, забезпечення підзвітності державних органів та легітимації управлінських рішень. У цьому контексті, правовий механізм забезпечення зазначеної взаємодії набуває особливої доктринальної та практичної значущості.

Під правовим механізмом забезпечення взаємодії державних інституцій та громадянського суспільства слід розуміти комплексну, динамічну систему взаємопов'язаних правових засобів – норм права різної юридичної сили, правовідносин, актів реалізації прав та обов'язків, а також інституційних утворень та процедурних гарантій – спрямованих на нормативне врегулювання, стимулювання, охорону та захист суспільних відносин, що складаються у процесі їх співпраці та діалогу. Його належне функціонування є критично важливим для забезпечення конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю та сприяння формуванню і реалізації державної політики.

Актуальність дослідження обраної проблематики посилюється в умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій в Україні, євроінтеграційних прагнень держави та зростаючого запиту суспільства на прозорість, відкритість та партисипативність у діяльності органів публічної влади. Незважаючи на наявність певного нормативно-правового масиву, що регулює окремі аспекти взаємодії, існуючий правовий механізм характеризується певною фрагментарністю, наявністю колізій та прогалин, а також нерідко – розривом між формально-юридичними приписами та практикою їх застосування.

Відтак, метою даного розділу є здійснення комплексного доктринального аналізу правового механізму забезпечення взаємодії між державними інституціями та громадянським суспільством в Україні.

Завданнями дослідження є систематизація нормативно-правової бази, що регламентує зазначену сферу; характеристика ключових інституційних та процедурних елементів цього механізму; ідентифікація існуючих проблем правового регулювання та правозастосування; а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду. Глибоке осмислення зазначеного правового механізму є ключовим для розуміння сучасного стану державно-правового розвитку України та визначення перспектив подальшого зміцнення демократичних засад функціонування публічної влади.

1. Нормативно-правові засади взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні

Поглиблена теоретико-методологічна рефлексія та всебічне концептуальне осмислення фундаментальних, системоутворюючих детермінант, які каузально зумовлюють специфіку та унікальні риси процесу інституційного дизайну та формально-юридичного оформлення демократичного політичного режиму в специфічному соціокультурному та історичному контексті України, імперативно вимагають застосування комплексного, багатовимірного та системно-інтегрованого дослідницького підходу. Така методологічна стратегія передбачає здійснення глибокого, структурно-функціонального аналізу основоположних принципів, історичних передумов виникнення, еволюційних траєкторій розвитку та актуальних механізмів функціонування не лише стрижневого, центрального компонента будь-якої сучасної політичної системи – інституту держави, що охоплює сукупність її органів, установ, нормативно-правової бази та різноманітних механізмів реалізації публічної (державної) влади, – але й іншого, не менш значущого та онтологічно (з точки зору фундаментальних основ буття) паритетного, рівнозначного елемента цієї системи – багатоманітних інститутів громадянського суспільства, що являють собою сферу спонтанної самоорганізації, вільної асоціативності та артикуляції інтересів індивідів і соціальних груп поза межами прямого державного втручання.

Запропонована методологія ґрунтується на ключовому теоретичному постулаті (або аксіоматичній презумпції), що набув значного поширення в сучасній політико-правовій доктрині. Відповідно до цього постулату, сучасна правова держава, що функціонує на засадах верховенства права, конституціоналізму, поділу влад та гарантування фундаментальних прав і свобод людини й громадянина, розглядається не як первинна чи самодостатня сутність, а як інституція за своєю природою похідна, вторинна та функціонально залежна від попередньо

сформованого та достатньо розвиненого громадянського суспільства. Саме громадянське суспільство, як сукупність добровільних об'єднань та незалежних індивідів, виступає першоджерелом легітимності державної влади та тим соціальним субстратом, для якого держава є найбільш адекватною, раціонально сконструйованою та інституціоналізованою формою його суспільної самореалізації, упорядкованого існування та сталого розвитку.

Виконуючи невід'ємну роль універсальної форми соціального буття та інтеграції різноманітних суспільних інтересів, державна організація водночас постає як ключовий структуроутворюючий фактор, що формує інституційний каркас та визначає «правила гри» для всього соціуму. Поряд з цим, держава виступає як найважливіший інструмент суспільного самоврядування та колективного управління спільними справами, забезпечуючи координацію та узгодження дій на макросоціальному рівні.

Отже, державу слід інтерпретувати не просто як адміністративний апарат, а як складний соціальний феномен – публічно визнану, легітимовану через суспільну згоду (або принаймні мовчазне прийняття) та нормативно (юридично) інституціоналізовану владну силу конкретного соціуму. Ця унікальна сила наділена виключною прерогативою – визнаною монополією на легітимне (тобто, здійснюване відповідно до встановлених правових процедур та визнане як правомірне) застосування фізичного примусу та санкцій з метою підтримання внутрішнього порядку, забезпечення виконання правових норм та захисту суспільства від зовнішніх загроз в межах чітко окресленої територіальної юрисдикції та предметної компетенції.

Теоретико-методологічним підґрунтям даного науково-правового дослідження слугує доробок широкого кола провідних вітчизняних вчених у галузі теорії та філософії права, конституціоналізму, прав людини та інших суміжних юридичних дисциплін. Аналіз проблематики здійснено з опорою на фундаментальні та спеціалізовані праці, які становлять значний внесок у розвиток відповідних напрямів юриспруденції. Зокрема, у ході дослідження було здійснено критичне опрацювання та інтеграцію ключових теоретичних положень, концептуальних підходів та висновків, викладених у наукових працях таких відомих дослідників, як О. Аграновська, В. Бабкін, В. Головченко, М. Козюбра, А. Крижанівський, Є. Назаренко, В. Оксамитний, М. Оніщенко, О. Семітко, В. Ф. Сіренко, О. Татаринцева та інших фахівців, чия наукова діяльність стосується комплексних питань взаємозв'язку держави, права та суспільних інститутів.

Правову взаємодію держави та громадянського суспільства досліджували Т. Дашо та Д. Сковронський; основні поняття, проблеми

та стратегічні напрями взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства є предметом наукових розвідок М. Бойчука, В. Грабовського, Н. Липовської, Л. Мельник, О. Толкачова, Г. Шаульської та ін.

Історичний аналіз процесу становлення та еволюції інститутів громадянського суспільства в країнах, що належать до західноєвропейської цивілізаційної та правової парадигми, переконливо демонструє його переважно органічний, поступовий та еволюційний характер. Цей тривалий процес, що розгортався протягом декількох століть, охоплюючи значні історичні епохи від пізнього Середньовіччя та Ренесансу до доби Просвітництва, індустріалізації та формування сучасних національних держав, репрезентував собою складну, багатфакторну синергію та діалектичну взаємодію не лише фундаментальних економічних (становлення ринкових відносин, захист приватної власності), соціальних (урбанізація, формування нових соціальних страт, секуляризація суспільного життя) та політичних (обмеження абсолютизму, розвиток парламентаризму, конституціоналізм) трансформацій. Він також включав глибокі, тектонічні зрушення у соціокультурній сфері, переформатування аксіологічних систем суспільства та утвердження нових морально-етичних імперативів, пов'язаних з ідеями гуманізму, індивідуалізму, раціоналізму та прав людини.

Натомість, у специфічних умовах посттоталітарної трансформації України, обтяженої спадщиною тривалих періодів імперського панування та радянського етатизму, спостерігаються значно прискорені, подекуди «форсовані» та компресовані у часі темпи інституціоналізації структур громадянського суспільства. Ця прискорена динаміка, значною мірою зумовлена об'єктивними історичними обставинами, включаючи необхідність наздоганяючої модернізації та відповіді на зовнішні виклики, детермінує нагальну, імперативну потребу у паралельному, синхронізованому та цілеспрямованому зміцненні інституційної спроможності самої української держави. Йдеться про підвищення ефективності її законодавчої, виконавчої, судової та адміністративної підсистем. Адже, як свідчить історичний досвід та теоретичні напрацювання, суспільство не може повною мірою набути та реалізувати ключові атрибути та якісні характеристики саме «громадянського» суспільства (такі як автономність, саморегуляція, плюралізм, активна участь громадян у суспільному житті), доки його внутрішнє функціонування, взаємодія його елементів та вирішення неминучих конфліктів не будуть належним чином врегульовані, впорядковані та інтегровані в рамках загальнонаціональної політичної системи. Це врегулювання має відбуватися під егідою та за умов ефективного, але не надмірного, нагляду з боку легітимної державної

влади, яка покликана забезпечувати стабільну нормативно-правову основу суспільного життя та підтримувати дієвий правопорядок.

Лише легітимна, суверенна публічна влада, що знайшла своє адекватне інституційне втілення у формі сучасної конституційної, демократичної та правової держави (з її принципами верховенства права, поділу влад, підзвітності та відповідальності перед суспільством), володіє необхідними ресурсами, компетенціями та механізмами для того, щоб ефективно і своєчасно реагувати на потенційні соціальні патології, аномалії розвитку та системні дисфункції, що можуть виникати в процесі суспільної самоорганізації. Така держава здатна виступати арбітром у конфліктах інтересів, нейтралізувати деструктивні тенденції та, що найважливіше, гарантувати на основі закону рівний та неупереджений правовий захист для всього спектру легітимних суспільних інтересів, забезпечуючи тим самим реальний, а не декларативний, плюралізм думок, позицій та форм самовираження у суспільстві.

У контексті осмислення взаємозв'язку та взаємовпливу держави і громадянського суспільства, вітчизняний дослідник Т. Дашо у своїх наукових працях артикулює важливу концептуальну тезу. Він зазначає, що в межах функціонування зрілого та стабільного політико-правового режиму, що ґрунтується на фундаментальних принципах правової держави – верховенстві права, конституціоналізмі, поділі влад та гарантуванні невід'ємних прав і свобод людини, – сам інститут державної (публічної) влади зазнає суттєвої якісної та функціональної трансформації. З інструменту панування чи самодостатньої сили він перетворюється на ключовий, стратегічно важливий інституційний механізм та інструментарій суспільного управління¹.

Саме за допомогою цього трансформованого державного апарату, що діє в чітко визначених правових межах, громадянське суспільство як сфера вільної самоорганізації, плюралізму інтересів та суспільної ініціативи, набуває реальної спроможності та ефективних важелів для забезпечення формування та постійного підтримання найбільш сприятливих, оптимальних юридично-організаційних, нормативно-правових та процедурних умов. Ці умови є критично необхідними для власного, автентичного, ендогенного (внутрішньо зумовленого, а не зовнішньо нав'язаного) розвитку громадянського суспільства, самовдосконалення та для максимально повної реалізації його іманентно притаманного внутрішнього потенціалу, соціальної енергії та креативних можливостей членів та інституцій.

¹ Дашо Т. Держава та громадянське суспільство: правова взаємодія. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 113–122.

На переконання Т. Дашо, саме в цій специфічній функціональній іпостасі – як інструмент на службі суспільства – держава конститується та легітимується як особливий публічно-владний інститут. Його першочерговим завданням та соціальним призначенням стає здійснення системного, комплексного та раціонального впорядкування процесів функціонування складного конгломерату інститутів, структур та соціальних відносин, що складають громадянське суспільство. Це впорядкування не має на меті тотальне підкорення чи уніфікацію, а спрямоване на гармонізацію суспільних взаємодій, попередження деструктивних конфліктів та створення певних «правил», що сприяють суспільному прогресу.

При цьому, діяльність такого державного механізму не може бути свавільною чи орієнтованою на партикулярні інтереси окремих груп. Навпаки, вона повинна імперативно здійснюватися виключно в межах та на основі загального, універсального публічного інтересу. Цей публічний інтерес розглядається як узагальнене вираження фундаментальних потреб та цінностей всього соціуму, спрямованих на забезпечення його цілісності, безпеки та сталого розвитку. Важливо підкреслити, що сама ідентифікація, артикуляція та легітимація цього універсального публічного інтересу (тобто визнання його правомірності та обов'язковості суспільством) забезпечується не директивно, а через функціонування комплексної системи прозорих, інклюзивних, підзвітних та чітко регламентованих демократичних процедур – таких як регулярні вільні вибори, референдуми, громадські обговорення, експертні консультації, діяльність незалежних медіа та механізми громадського контролю².

З огляду на вищезазначене, аналіз двох ключових, парадигмальних моделей концептуалізації взаємовідносин між інститутами громадянського суспільства та державною владою – а саме, класичної ліберальної та її неоліберальних модифікацій та критики – уможливорює формулювання певних фундаментальних концептуальних висновків та теоретичних узагальнень.

Класична ліберальна політико-правова теорія, що знайшла своє відображення в ідеології *laissez-faire* та концепції «мінімальної держави» виходить з нагальної необхідності максимального утримання держави від інтервенцій у соціально-економічне життя, функціонування ринків та приватну сферу індивідів. Ця доктрина наполягає на необхідності цілеспрямованого відсторонення держави від функцій

² Дашо Т. Держава та громадянське суспільство: правова взаємодія. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 113–122.

активної соціальної координації, регулювання економіки та перерозподілу суспільних благ.

Емпіричний досвід та ретельний аналіз реальних траєкторій політико-економічного та соціального розвитку переважної більшості західноєвропейських країн протягом XX століття, особливо в періоди економічних криз та соціальних потрясінь, переконливо спростував абсолютну універсальність деяких ключових постулатів цієї доктрини та продемонстрував її іманентні обмеження і потенційні негативні екстерналії. Було доведено, що неконтрольовані процеси економічної концентрації – зростання монополій, олігополій, картелів та інших форм обмеження конкуренції – справляють системний деструктивний, руйнівний вплив на саму соціальну тканину громадянського суспільства. Це відбувається через підриг його фундаментальних механізмів саморегуляції, зокрема, вихолощення вільної та чесної ринкової конкуренції, створення штучних бар'єрів для входу на ринок, асиметрії інформації та деформації системи ціноутворення.

Як наслідок, практика довела, що надмірне зменшення обсягу та інтенсивності державного регулювання економічних процесів, особливо в сферах антимонопольної політики, захисту прав споживачів та екологічного контролю, закономірно та об'єктивно створює сприятливі умови та стимули для системних спроб з боку домінантних економічних суб'єктів (великих корпорацій, транснаціональних компаній, фінансово-промислових груп). Ці спроби спрямовані не лише на придушення механізмів суспільної саморегуляції, які обмежують їхню ринкову владу та можливості отримання надприбутків, але й на інструменталізацію, фактичну «приватизацію» чи «захоплення» інституцій самої держави. Впливові економічні суб'єкти прагнуть використовувати адміністративний, фіскальний, законодавчий та навіть силовий ресурс держави для забезпечення власних вузькокорпоративних чи кланових інтересів, лобіювання вигідних регуляторних норм, отримання необґрунтованих преференцій та ренти часто діючи всупереч декларованому суспільному благу та принципам правової держави.

Ця діагностована закономірність, що описує ризики надмірної дерегуляції та потенціал злиття економічної і політичної влади, на жаль, знаходить своє яскраве, тривожне та системне підтвердження в умовах сучасної української політико-правової та соціально-економічної реальності посттоталітарного транзиту. Тут надмірна, часто здобута в результаті непрозорих приватизаційних процесів або з використанням нелегітимних схем, концентрація капіталу та кричуща майнова диференціація суспільства (високий рівень нерівності) спричинила формування та вихід на авансцену політичного життя потужних олігархічних груп та неформальних фінансово-промислових

кланів. Ці суб'єкти, вміло маніпулюючи та експлуатуючи хронічну політичну нестабільність (фрагментованість партійної системи, часті урядові кризи, популізм), а також очевидну інституційну слабкість ключових державних інститутів (дефіцит верховенства права, системна корупція, низька ефективність правоохоронної та судової систем, недосконалість механізмів контролю та підзвітності), цілеспрямовано прагнуть до неформального, але фактичного злиття економічної та політичної влади. Вони намагаються встановити контроль над процесами прийняття стратегічних державних рішень, кадровими призначеннями та розподілом бюджетних потоків. У найбільш деструктивних та суспільно небезпечних проявах ця тенденція призводить до небезпечної інтеграції та симбіозу організованих кримінальних елементів, представників тіньової економіки з корумпованими сегментами державного апарату та правоохоронних органів, створюючи реальну загрозу ерозії державності та формування стійких клептократичних практик управління³.

Кардинально відходячи від постулатів класичної ліберальної доктрини з її ідеалом мінімального державного втручання, сучасна парадигма функціонування демократичної, соціально орієнтованої та правової держави передбачає суттєве, цілеспрямоване та системне посилення її економічної та регуляторної функції. Ця трансформація ролі держави полягає не в тотальному контролі чи директивному плануванні, а у формуванні та підтримці комплексного інституційного середовища та нормативно-правового каркасу, які створюють необхідні та сприятливі організаційно-правові умови для забезпечення сталого, впорядкованого, конкурентоспроможного, ефективного та соціально відповідального функціонування національної економіки.

Це передбачає активну участь держави у таких ключових сферах:

1. Забезпечення добросовісної конкуренції та запобігання монополізації, тобто розробка, імплементація та забезпечення виконання ефективного антимонопольного законодавства, здійснення контролю за економічною концентрацією, протидія антиконкурентним узгодженим діям, боротьба з недобросовісною конкуренцією.

2. Гарантування прав та інтересів споживачів, тобто встановлення стандартів якості та безпеки товарів і послуг, забезпечення повноти та достовірності інформації про продукцію, створення дієвих механізмів захисту прав споживачів від недобросовісних практик виробників та продавців, функціонування відповідних контролюючих органів та процедур розгляду скарг.

³ Мороз О. На шляху до створення громадянського суспільства. *Верховна Рада України дванадцятого скликання. 1990–1994 роки*. К. : Київ, 1998. С. 648–649.

3. Підтримання макроекономічної стабільності, тобто реалізація виваженої монетарної та фінансової політики, спрямованої на контроль над інфляцією, забезпечення стабільності національної валюти, управління державним боргом, досягнення збалансованості бюджету та сприяння стійким темпам економічного зростання.

4. Формування сприятливого інвестиційного клімату, тобто створення прозорої, передбачуваної та стабільної нормативно-правової бази для інвестиційної діяльності, гарантування захисту прав власності (включаючи інтелектуальну), забезпечення ефективного функціонування судової системи для вирішення господарських спорів, мінімізація адміністративних бар'єрів та корупційних ризиків, розвиток інфраструктури.

5. Регулювання ринків (особливо природних монополій та фінансового сектору), тобто встановлення правил функціонування стратегічно важливих секторів економіки, ліцензування певних видів діяльності, пруденційний нагляд за фінансовими установами для забезпечення стабільності фінансової системи та захисту вкладників.

6. Реалізація соціальної функції, тобто розробка та впровадження політики, спрямованої на пом'якшення соціальної нерівності, функціонування систем соціального захисту та страхування, регулювання трудових відносин, встановлення мінімальних соціальних стандартів.

7. Екологічне регулювання, тобто становлення екологічних стандартів та норм, контроль за їх дотриманням, застосування економічних інструментів для стимулювання екологічно відповідальної поведінки суб'єктів господарювання.

Таким чином, сучасна демократична держава виступає активним регулятором економічних відносин, що прагне збалансувати економічну ефективність із соціальною справедливістю та довгостроковою стійкістю розвитку в інтересах усього суспільства.

2. Форми та інструменти правового забезпечення взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства

У складному та багатогранному процесі сучасного українського державотворення, що розгортається в умовах посттоталітарної трансформації, зовнішньої агресії та необхідності глибоких системних реформ, виникає об'єктивна та нагальна потреба в застосуванні виваженого, адекватного та, що принципово важливо, легітимного державного інтервенціонізму стосовно інститутів та процесів у сфері громадянського суспільства. Цей інтервенціонізм не слід розуміти як повернення до авторитарних чи патерналістських практик; його мета полягає у здійсненні цілеспрямованої корекції векторів та темпів розвитку громадянського суспільства, забезпеченні його відповідності

фундаментальним конституційним нормам та принципам (таким як демократія, верховенство права, захист прав людини, плюралізм, соціальна відповідальність), як це обґрунтовується у відповідних наукових дослідженнях⁴.

Така специфічна форма обмеженого, рамкового державного втручання, яка лише частково та концептуально корелює з окремими елементами моделі «держави загального добробуту» – зокрема, з ідеєю активної ролі держави у забезпеченні певних суспільних благ та стандартів, – передбачає особливий тип етатизму. Це не тоталітарний чи авторитарний етатизм, а радше демократичний, сприяючий етатизм, де самі параметри, інструменти, інтенсивність та межі державної інтервенції чітко обумовлені та лімітовані демократично артикульованими, верифікованими та суспільно узгодженими потребами й запитами. Легітимація такого втручання базується на прозорих процедурах публічного обговорення, парламентського контролю, судового нагляду та відповідності Конституції України.

Безумовним стратегічним пріоритетом державної політики в цьому напрямку є прискорене, цілеспрямоване формування або відновлення та зміцнення тих ключових механізмів саморегуляції та самоорганізації громадянського суспільства, які є його невід’ємними атрибутами в розвинених демократіях. Йдеться передусім про такі фундаментальні інститути, як:

1. Надійний режим приватної власності. Не лише формальне закріплення, а й реальне гарантування недоторканності приватної власності, ефективний судовий захист прав власників, прозорі механізми набуття та відчуження власності, що є економічною основою індивідуальної автономії та незалежності від держави.

2. Незалежні, плюралістичні засоби масової інформації (ЗМІ). Створення умов для функціонування вільних від надмірного державного чи олігархічного контролю медіа, забезпечення свободи слова та доступу до інформації, підтримка суспільного мовлення, що є критично важливим для інформованого публічного дискурсу та підзвітності влади.

3. Розмаїття добровільних асоціацій громадян. Забезпечення реальної свободи об’єднання у професійні спілки, громадські організації, політичні партії, благодійні фонди, групи за інтересами тощо, сприяння їхній інституційній спроможності та участі у формуванні та реалізації державної політики.

⁴ Скрипнюк О. Проблема соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму». *Право України*. 2000. № 11. С. 11–23

Необхідність пріоритетної уваги саме до цих механізмів зумовлена тим, що в умовах України вони або перебувають у стані інституційної незрілості (не мають достатньої історії розвитку, сталих практик, ресурсів), або були систематично деформовані, маргіналізовані чи навіть цілеспрямовано знищені протягом тривалого панування тоталітарного радянського режиму, який розглядав будь-які прояви суспільної самоорганізації як загрозу своєму існуванню. Відновлення та зміцнення цих підвалин є необхідною передумовою для побудови стійкого, функціонального та впливового громадянського суспільства в Україні⁵.

Водночас, держава зобов'язана утримуватися від встановлення необ-

ґрунтованих бар'єрів на шляху реалізації партикулярних інтересів, що взаємодіють у плюралістичній сфері громадянського суспільства. У парадигмі сучасної демократичної правової держави індивід, його права та свободи позиціонуються як найвища соціальна цінність, що відповідно до фундаментального конституційно-правового постулату передбачає їхню пріоритетність відносно загальнодержавних потреб. Ця концепція знаходить своє юридичне закріплення у положеннях статті 3 Основного Закону України, яка встановлює антропоцентричну аксіологічну ієрархію, визначає права і свободи та їх гарантії як змістовний та цільовий орієнтир для державної діяльності, закріплює відповідальність держави перед індивідом та її першочерговий обов'язок утверджувати й забезпечувати ці права.

Однак, у конкретних ситуаціях зіткнення приватних та публічних інтересів, пріоритет останніх може бути визнаний лише за умови суворого дотримання вимог правової визначеності, пропорційності втручання та обґрунтування суспільною необхідністю. Приватний інтерес (індивідуальний чи колективний) є об'єктом не лише державної та суспільної протекції, але й вимагає забезпечення його конгруентності загальносуспільним цілям та реалізації в межах соціальної відповідальності⁶.

Конкретними прикладами нормативного втілення описаного вище підходу до збалансування індивідуальних прав та публічних інтересів у системі чинного конституційного права України, що ілюструють прагнення законодавця до гармонізації приватних свобод та загально-суспільних потреб, є, зокрема, але не вичерпно, наступні ключові положення Основного Закону:

⁵ Скрипнюк О. Проблема соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму». *Право України*. 2000. № 11. С. 11–23.

⁶ Селіванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України. *Право України*. 1996. № 12. С. 29–37.

1. Положення абзацу третього статті 13 Конституції України. Ця норма не лише формально закріплює фундаментальну доктрину соціальної функції власності, відходячи від концепції її абсолютної недоторканності, але й встановлює імперативну заборону на таке використання об'єктів права власності як приватними, так і публічними суб'єктами, яке могло б завдати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства в цілому, погіршувати екологічну ситуацію чи природні якості землі. Це положення недвозначно вказує, що володіння, користування та розпорядження власністю в Україні нерозривно пов'язане із соціальними обов'язками власника перед суспільством.

2. Положення абзацу п'ятого статті 41 Конституції України. Дана норма детально регламентує надзвичайно чутливий та потенційно обтяжливий для прав особи інститут примусового відчуження об'єктів права приватної власності. Вона чітко обмежує його застосування лише винятковими випадками, які мають бути прямо передбачені спеціальним законом та ґрунтуватися на переконливих мотивах доведеної суспільної необхідності. При цьому встановлюються обов'язкові кумулятивні умови: здійснення такого відчуження лише за умови попереднього та повного відшкодування вартості відчужуваного майна, а також дотримання чіткої, передбаченої законом процедури. Ця норма виступає важливою конституційною гарантією захисту права власності від свавільного чи непропорційного втручання держави.

3. Положення абзацу сьомого статті 41 Конституції України. Ця норма встановлює генеральне обмеження щодо реалізації права власності, що діє паралельно із заборонаю зловживання іншими правами. Вона прямо забороняє використання власності на шкоду вже згаданим категоріям: правам, свободам та гідності громадян, законним інтересам суспільства в цілому, а також на погіршення екологічної ситуації та природних якостей землі. Ця норма доповнює доктрину соціальної функції власності, закріплену у статті 13, та підкреслює, що реалізація будь-яких індивідуальних майнових прав не повинна суперечити фундаментальним суспільним цінностям та завдавати шкоди легітимним інтересам інших членів суспільства чи довкіллю.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що вся система конституційних норм України, включаючи не лише наведені приклади, але й положення, що регулюють свободу підприємницької діяльності, свободу об'єднань, екологічні права, соціальний захист тощо, за своєю суттю має на меті створення, забезпечення та постійну підтримку оптимального, справедливого та функціонального правового балансу. Цей баланс має бути досягнутий у складній та динамічній системі

відносин та взаємодії між інститутами публічної влади (державою та її органами) з одного боку, та різноманітними інститутами, структурами, суб'єктами громадянського суспільства – з іншого. Кінцевою метою такого конституційного регулювання є гармонійне поєднання захисту індивідуальної автономії, прав і свобод, підтримки плюралізму та вільної самоорганізації із забезпеченням суспільної стабільності, правопорядку та реалізацією легітимних загальносуспільних інтересів та цілей сталого розвитку⁷.

3. Проблеми ефективності та шляхи вдосконалення правового механізму взаємодії влади та громадськості в Україні

Використовуючи методологію системного підходу, державу як інститут публічної влади доцільно розглядати як керуючу систему по відношенню до громадянського суспільства, що виконує роль керованої системи, але ця залежність не є односторонньою, адже громадянське суспільство є саморегульованою соціальною системою, яка значною мірою визначає онтологічні характеристики держави та специфіку її політичного режиму.

Фундаментальні та системоутворюючі параметри політичної підсистеми безпосередньо залежать від рівня інституційного розвитку, структурованості та ціннісних установок громадянського суспільства. Відтак, громадянське суспільство постає як система з внутрішніми механізмами саморозвитку та саморегуляції. Цілеспрямована еволюція суспільства переважно здійснюється без прямого директивного впливу держави як суб'єкта політичної влади, оскільки воно має власні, відносно автономні від держави, джерела розвитку. Саморегуляція громадянського суспільства знаходить вияв, зокрема, у формуванні ним «замовлення» на певну модель державного управління, у визначенні допустимих параметрів і меж державного втручання, а також у детермінації пріоритетних функцій держави. Ці функції завжди є похідними від об'єктивних суспільних потреб та консолідованої волі народу, яка виражається через інститути громадянського суспільства (вибори, референдуми, партії, ЗМІ та ін.) та згодом трансформується державою у юридично обов'язкові норми (законодавство) та політичні рішення⁸.

Фундаментальне інституційне відокремлення держави від суспільства як двох відмінних, хоча й тісно взаємопов'язаних, сфер соціальної реальності, а також їхнє чітке функціональне розмежування знаходить

⁷ Селіванов В. Правова політика України (деякі питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 5–13.

⁸ Селіванов В. Правова політика України (деякі питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 5–13.

своє наочне відображення та матеріалізацію у принциповій диференціації їхніх внутрішніх структур, засадничих принципів організації, архітекτονіки та способів внутрішньої побудови.

Зокрема, інститут держави, як уособлення публічної влади, організований та функціонує переважно (хоча й не виключно, враховуючи елементи децентралізації та делегування) як строго ієрархічно структурована, високоцентралізована, вертикально інтегрована система. Ця система складається з розгалуженого бюрократичного апарату державних органів, установ та посад публічної служби, які перебувають у складних, формалізованих відносинах субординації, підзвітності, підконтрольності та пов'язані вимогами суворой службовой та державної дисципліни.

Нормативною основою функціонування цього державного механізму виступають владно-зобов'язуючі норми публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового тощо). Саме ці норми детально та вичерпно регламентують порядок формування, організації та практичної діяльності усієї системи державної влади та її окремих ланок. Вони встановлюють чіткі, формально визначені завдання, стратегічні та тактичні цілі, а також предметно-владні межі діяльності кожного складового елемента державного апарату, визначаючи його місце в загальній структурі та обсяг повноважень. Важливо підкреслити, що ключова функція стратегічного цілепокладання, визначення суспільно значущих цілей та пріоритетів розвитку, належить переважно державі як цілісній, організованій політико-правовій структурі, що діє від імені всього суспільства (хоча й має легітимуватися ним).

З огляду на таку специфіку державної організації, централізовано встановлені норми та методи управління, притаманні публічному праву, є не лише зайвими, але й принципово непридатними та навіть контрпродуктивними для регулювання спонтанного, самоорганізованого порядку, який органічно притаманний плюралістичній та поліцентричній сфері громадянського суспільства. У цій сфері відсутній єдиний центр ухвалення рішень та ієрархія підпорядкування в державному розумінні. Натомість, кожен суб'єкт громадянського суспільства (індивід, громадська організація, професійна спілка, бізнес-асоціація, неформальна група тощо) діє передусім виходячи з власних партикулярних інтересів, цілей та мотивацій. Ці суб'єкти автономно та на власний розсуд обирають індивідуальні форми, моделі та інтенсивність своїх взаємозв'язків та соціальної взаємодії з іншими суб'єктами. Така взаємодія відбувається переважно на горизонтальних засадах та ґрунтується на фундаментальних принципах приватноправового регулювання, таких як свобода договору (автономія волі сторін), свобода асоціацій (право вільно створювати об'єднання та

брати участь у їх діяльності) та принцип диспозитивності, що дозволяє суб'єктам самостійно визначати зміст своїх правовідносин у межах, встановлених законом⁹.

Принципово на відміну від ієрархічно-вертикальної структури держави, громадянське суспільство за своєю суттю та архітектонікою являє собою горизонтальну, децентралізовану, поліцентричну та багатовимірну мережу, яка утворюється незліченною кількістю різноманітних за природою, інтенсивністю та тривалістю зв'язків, відносин та взаємодій між автономними громадянами, їхніми добровільними об'єднаннями (асоціаціями, громадськими організаціями, фондами), професійними та творчими спілками, неформальними групами, соціальними рухами, релігійними громадами, бізнес-структурами та іншими колективами й інституціями. Фундаментальною основою, на якій ґрунтуються ці взаємозв'язки, виступають непорушні принципи юридичної рівності всіх суб'єктів перед законом, добровільності участі та членства (свобода вступати в асоціації та виходити з них), особистої ініціативи, самоорганізації та автономії волі учасників у межах правового поля.

З іншого боку, іманентним завданням та головним соціальним призначенням держави, як інституту публічної влади, є, перш за все, охорона та підтримання суспільного порядку та правопорядку, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Не менш важливою є функція ефективного гарантування та реального забезпечення усього комплексу конституційно закріплених прав і свобод людини і громадянина, створення дієвих механізмів їх захисту. Окрім цього, держава виконує важливу функцію стратегічної координації та регулювання суспільного розвитку. Ця координація спрямована не на директивне управління, а на попередження, виникнення та поширення деструктивних соціальних тенденцій, патологічних суспільних практик та антисистемних рухів. Йдеться про такі явища, які могли б порушити крихкий, динамічно усталений баланс функціонування ключових суспільних інститутів (сім'ї, освіти, економіки, культури тощо), підірвати соціальну згуртованість, або, що особливо небезпечно, створювати об'єктивні чи суб'єктивні передумови для ерозії демократичних засад, узурпації влади та встановлення антидемократичного, авторитарного чи диктаторського політичного режиму.

Саме тому, в специфічних та складних умовах триваючого процесу становлення та утвердження сучасної української державності, що має відбуватися відповідно до загальновизнаних демократичних стандартів

⁹ Ладиченко В. Проблеми взаємодії держави та громадянського суспільства. *Публічне право*. 2016, №. 4 (24). С. 18–25.

та критеріїв європейського інституційного та правового розвитку (зокрема, стандартів Ради Європи та Європейського Союзу), питання належного конституційного регулювання та нормативного оформлення принципів та механізмів взаємодії між громадянським суспільством та державою набуває особливої, виняткової теоретичної та практичної значущості. Теоретична значущість полягає у необхідності розробки адекватної сучасним викликам концептуальної моделі їх співіснування та взаємодії, а практична – у створенні дієвого правового каркасу, який би сприяв як зміцненню демократичної держави, так і розбудові зрілого, активного та відповідального громадянського суспільства в Україні¹⁰.

На думку В. Речицького, політичний аспект громадянського суспільства полягає в тому, що суспільна свідомість країни, ідентифікуючи себе як домінуючий фактор політичного розвитку та усвідомлюючи свою установчу супрематію (конституюючу владу) над державою, спонукає державну владу в ключових аспектах внутрішньої та зовнішньої політики орієнтуватися на загальносуспільний інтерес, а не на партикулярні інтереси окремих груп чи бюрократичного апарату. Забезпечити таку сутнісну передумову демократичної державності суб'єкти громадянського суспільства можуть за допомогою низки інструментів, найголовнішими серед яких є інструменти юридичні – нормативно закріплені та гарантовані конституційні права і свободи громадян (політичні, економічні, соціальні, культурні)¹¹.

Інтеракція між державою і громадянським суспільством є визначальним фактором у формуванні правових та інституційних умов для реалізації громадянами своєї економічної, професійної, політичної та соціальної діяльності. Хоча однією з ключових функцій громадянського суспільства є захист індивідів та їх асоціацій від надмірного, необґрунтованого втручання держави в їхні справи (забезпечення сфери автономії), його власний сталий розвиток та сприятливі умови функціонування значною мірою залежать від якісних характеристик самої держави: її легітимності, ефективності, підзвітності та дотримання нею принципу верховенства права.

Зазначимо, що система державного управління безпосередньо впливає на умови функціонування громадянського суспільства, насамперед, через встановлення та підтримання суспільного порядку, визначення так званих «правил гри» та забезпечення їх дотримання.

¹⁰ Тодика Ю. Конституційне право України: галузь права, наука, навчальна дисципліна. Х. : Фоліо-Райдер, 1998. 291 с.

¹¹ Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб проти ваги державній владі. *Українське право*. 1995. № 1(2). С. 71–79.

На нашу думку, до характерних дисфункцій системи державного управління, що створюють системний дискомфорт та інституційні перешкоди для повноцінного розвитку громадянського суспільства в Україні, належать, зокрема:

- надмірна централізація – концентрація лівової частки повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів на центральному, найвищому рівні державної ієрархії; переважна більшість процесів формування політики та прийняття ключових рішень зосереджена у центральних органах виконавчої влади, що обмежує регіональний розвиток та місцеву ініціативу;

- концентрація повноважень – віднесення більшості повноважень до вузького кола органів або навіть окремих посадових осіб; зворотним боком цього феномена є недостатнє делегування повноважень на нижчі рівні та низька інституційна спроможність та ефективність місцевих органів влади та управління.

- домінування вертикальних комунікацій – переважання потоків інформації та управлінських сигналів всередині державної адміністрації за вертикальним принципом «керівник – підлеглий» над горизонтальним обміном інформацією та взаємодією з соціальним оточенням (громадянським суспільством, бізнесом). Такий тип комунікації часто має директивний, командний характер, а не характер діалогу, переговорів та пошуку консенсусу;

- диспропорція між компетенцією та інституційною спроможністю – ситуація значного дисбалансу між юридично закріпленими повноваженнями певних державних органів та їхньою реальною спроможністю (кадровою, фінансовою, організаційною) ефективно виконувати покладені на них завдання. Це часто призводить до того, що орган, який формально приймає рішення, відрізняється від органу, що несе реальну відповідальність за його виконання;

- непрозорість та дискретність процесу прийняття рішень: Поширена практика, за якої процес прийняття важливих управлінських рішень відбувається кулуарно, непрозоро, на основі неформальних домовленостей або завуальованих критеріїв, що часто легітимізується недосконалістю нормативних актів або усталеними бюрократичними традиціями;

- випадки адміністративного інтервенціонізму – надмірне та часто необґрунтоване застосування інструментів адміністративного впливу (ліцензування, дозволи, перевірки, регулювання) з метою контролю, спрямування або обмеження різних соціальних, економічних та політичних процесів (яскравий приклад – сумнозвісне «використання адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній»). Деякі з таких практик інспіровані недосконалим законодавством або хибним

уявленням про всеохоплюючу роль держави, але значна частина є результатом свавільної ініціативи посадових осіб на різних рівнях управлінської ієрархії;

– надмірний формалізований контроль за процесами – обтяження діяльності суб'єктів громадянського суспільства та бізнесу численними, часто надмірно деталізованими перевітками щодо формальної відповідності їхньої діяльності бюрократичним правилам та нормам, які здійснюються великою кількістю контролюючих та інспектуючих органів. Такі перевірки, що фокусуються на процедурах, а не на кінцевих результатах та критеріях ефективності, призводять до поширення бюрократичної патології – так званої «навченої некомпетентності»;

– процедурна невизначеність та нечіткість – довільний, непередбачуваний характер багатьох адміністративних процедур та процесів прийняття рішень, що створює простір для суб'єктивізму, арбітражних та потенційно корупційних рішень. Це породжує правову непевність та непередбачуваність у відносинах громадян та організацій з державною адміністрацією.

Цей перелік інституційних бар'єрів та дисфункцій у системі державного управління, що унеможливають або суттєво гальмують розвиток громадянського суспільства, може, водночас, слугувати відправною точкою для формулювання позитивної програми реформ, спрямованих на трансформацію держави у стимулюючого та підтримуючого партнера у процесі розбудови структур громадянського суспільства.

Відповідь на питання, чого насправді потребує громадянське суспільство від системи державного управління, є концептуально простою – партнерства та передбачуваності. Різноманітні соціальні групи та окремі індивіди, які репрезентують плюралізм інтересів громадянського суспільства, прагнуть бачити в системі державного управління, передусім, партнера, який є інституційно надійним та передбачуваним, тобто діє на основі чітких, стабільних та зрозумілих правових норм і процедур; чесним, неупередженим та відкритим до діалогу, тобто готовий до конструктивної дискусії, врахування альтернативних думок та пошуку взаємоприйнятних рішень; рецептивним до співробітництва та комунікації, тобто налагоджує ефективні канали двостороннього зв'язку та взаємодії з інститутами громадянського суспільства; проблемно-орієнтованим та спрямованим на пошук компромісів, тобто фокусується на вирішенні реальних суспільних проблем, а не на захисті вузьковідомчих чи корпоративних інтересів; підзвітним та професійним, тобто здатним нести

відповідальність за свої дії перед суспільством, діяти компетентно та в межах закону.

Досягнення цих очікувань можливе лише за умови, що система державного управління буде реформована та побудована на цінностях і принципах, діаметрально протилежних до вищезазначених дисфункцій, і в яку будуть імплементовані ефективні механізми самоконтролю та запобігання неналежним адміністративним практикам. Існують певні фундаментальні засади, які повинні забезпечити системі державного управління стабільну основу для ефективних та партнерських відносин зі структурами громадянського суспільства. На нашу думку, ці засади повинні включати:

- принцип субсидіарності, який передбачає вирішення завдань на найнижчому можливому та ефективному рівні управління, найближчому до громадянина;

- раціонально обґрунтований механізм прийняття рішень, тобто забезпечення відкритості, публічності та належного обґрунтування управлінських рішень.

- чітке розмежування повноважень та відповідальності, тобто забезпечення юридичної визначеності щодо компетенції кожного органу влади та відповідальності за її реалізацію.

- ефективну систему публічного контролю та підзвітності, тобто наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів влади з боку суспільства (парламентський контроль, громадський контроль, незалежні ЗМІ) та юридичної відповідальності посадових осіб;

- орієнтацію процесу надання державних (публічних) послуг на результат та якість, тобто перехід від процесно-орієнтованої бюрократії до моделі державного управління, орієнтованої на досягнення конкретних результатів та задоволення потреб споживачів публічних послуг.

Діалектичний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави проявляється також у тому, що чим більш розвиненим, структурованим та інституційно спроможним є громадянське суспільство, тим помітнішою та водночас більш обмеженою правовими рамками є роль держави. І навпаки, нерозвиненість, слабкість та фрагментованість громадянського суспільства закономірно зумовлює тенденцію до надмірного посилення, гіпертрофії державних функцій та патерналістського втручання держави, яка прагне компенсувати інституційну слабкість суспільства та потенційно може його поглинути або підпорядкувати своїм інтересам. Становлення зрілого громадянського суспільства безпосередньо залежить від ступеня розвиненості правових відносин у суспільстві, верховенства права та дієвості механізмів суспільного контролю за діяльністю державно-владних

структур. Важливо забезпечити такий правовий та інституційний режим, за якого державні органи постійно перебувають у полі зору недержавних структур (ЗМІ, громадських організацій, експертних центрів), а останні, у свою чергу, здійснюють свою діяльність у суворій відповідності до вимог Конституції та законів України. Тому в сучасних умовах становлення демократичної державності в Україні особливої актуальності набуває проблема подолання історично успадкованого відчуження держави від суспільства, посилення їх конструктивної взаємодії та партнерства¹².

Саме така система взаємовідносин держави зі структурами громадянського суспільства здатна забезпечити соціальну та політичну стабільність, а також демократичний вектор подальшого розвитку держави. У цьому аспекті ступінь інституційного розвитку структур громадянського суспільства може слугувати важливим індикатором процесу деавторитаризації української державності та її наближення до моделі правової держави. Правова державність є водночас і результатом розвитку громадянського суспільства, і необхідною умовою його подальшого вдосконалення та поглиблення.

Отже, саме у формуванні та інституціоналізації повноцінного громадянського суспільства в Україні слід вбачати одну з найважливіших стратегічних передумов побудови стабільної, демократичної та правової держави. На досягнення цієї мети має бути спрямований зміст конституційно-правової нормотворчості та правозастосовної практики, насамперед – у контексті реалізації положень Основного Закону України. Чим різноманітнішими, розвиненішими та впливовішими є інститути громадянського суспільства, чим більш воно структуроване та самоорганізоване, тим вагомішим є його вплив на процеси формування політичної влади (через вибори, лобіювання, публічний дискурс) та ефективнішими є можливості щодо контролю за її діяльністю. Громадянське суспільство і правова держава перебувають у стані взаємної зумовленості та синергії, тому побудова в Україні ефективної правової державності можлива лише за умови паралельного формування повноцінного, дієздатного громадянського суспільства.

Особливість двостороннього взаємозв'язку держави і громадянського суспільства полягає в тому, що визначальним, у кінцевому підсумку, є зворотний зв'язок від суспільства до держави. Саме суспільство, через механізми демократичної легітимації, формує державу, її інститути, визначає пріоритети її діяльності та здійснює

¹² Месюк М. П. Взаємодія інститутів влади та громадянського суспільства в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 87–93.

контроль за нею. Діяльність суспільних формувань в Україні, насамперед політичних партій, безпосередньо пов'язана та перетинається з функціонуванням владних структур. Показовим є саме нормативне визначення політичної партії у Законі України «Про політичні партії в Україні» як «zareєстрованого згідно з законом добровільного об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах»¹³. Це визначення чітко вказує на функцію партій як медіатора між громадянським суспільством та державною владою, інструмента артикуляції та агрегації суспільних інтересів з метою впливу на формування державної політики та органів влади.

Закріплення в конституційних нормах основоположних принципів функціонування громадянського суспільства (свобода асоціацій, свобода слова, свобода зібрань, право на приватну власність тощо) юридично гарантує його відносну автономію від держави, встановлює правові бар'єри проти незаконного втручання державних органів у справи суспільства, визначає легітимні форми та межі державного впливу на соціальні процеси. У цьому полягає значна політико-правова цінність норм Конституції, адже в умовах становлення демократичної державності суттєво зростає роль саме обмежувальної функції Конституції щодо державної влади¹⁴.

Тому, на нашу думку, дискусійним видається питання щодо доцільності повної відмови від нормативної регламентації засад взаємодії громадянського суспільства та держави на рівні Основного Закону, як це пропонувалося в деяких ранніх проектах Конституції України (зокрема, у проекті від 1 липня 1992 р.). При цьому необхідно визнати, що хоча конституційно-правові норми прямо або опосередковано здійснюють регулятивний вплив і на інші, «недержавні» відносини владарювання (наприклад, у корпоративному секторі, в громадських об'єднаннях), а також регламентують деякі аспекти організації та діяльності інших елементів політичної системи (політичних партій, органів місцевого самоврядування), загалом феномен конституціоналізму нерозривно пов'язаний передусім з державою та її інститутами і визначає правовий режим їх функціонування¹⁵.

¹³ Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 20–29.

¹⁴ Тодика Ю. Конституційне право України: галузь права, наука, навчальна дисципліна. Х. : Фоліо-Райдер, 1998. 291 с.

¹⁵ Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 20–29.

Тому конституційна регламентація принципів функціонування громадянського суспільства може бути здійснена переважно в негативний спосіб: через покладання відповідних обмежень та позитивних зобов'язань на державу в контексті її взаємодії з громадянським суспільством (наприклад, обов'язок держави гарантувати певні права і свободи, не втручатися у певні сфери без законних підстав).

Водночас слід наголосити, що визначення Конституції України як Основного Закону саме держави жодним чином не означає прагнення до тотального одержавлення суспільного життя. Навпаки, зорієнтованість нормативно-регулюючої ролі Конституції передусім на інститути державної влади засвідчує намір розвиватися у напрямі до формування реального, автономного громадянського суспільства. Відповідно до такого підходу, громадянське суспільство функціонує згідно із загальнодозвільним правовим принципом, що має стимулюючий характер: «дозволено все, що прямо не заборонено законом»¹⁶.

Стосовно ж держави, її органів та органів місцевого самоврядування, то їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (це фундаментальний принцип, закріплений, зокрема, у ч. 2 ст. 19 Конституції України). Такий спеціально-дозвільний характер компетенції органів публічної влади зумовлений самою сутністю правової держави та іманентно притаманним їй принципом верховенства права: право повинно панувати над владою, обмежувати її, не допускати можливого свавілля з боку останньої та забезпечувати можливість ефективного контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю держави. У цій сфері повинен діяти інший, обмежувальний принцип: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Саме на підставі цього основоположного принципу має будуватися система публічно-правового регулювання, зокрема, сфера публічно-владних відносин. Відповідно до вказаного принципу, органам законодавчої, виконавчої та судової влади дозволені лише такі дії, які безпосередньо передбачені нормами права, що визначають їхній правовий статус та компетенцію. Навіть встановлюючи законодавчі заборони та обмеження, держава може здійснювати лише такі втручання у сферу суб'єктивних прав громадян, метою яких є захист легітимних публічних інтересів (наприклад, національної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення, прав і свобод інших осіб), і що особливо важливо, такі обмеження мають бути

¹⁶ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства. *Право України*. 2001. № 12. С. 23–28.

встановлені виключно законом та відповідати критеріям пропорційності¹⁷.

Зазначимо, що попри формальне визнання підпорядкованої, обслуговуючої ролі держави стосовно громадянського суспільства, у специфічних умовах посттоталітарного українського суспільства, де тривалий час була відсутня потужна соціальна база демократичних перетворень у вигляді стабільного та впливового «середнього класу», який би забезпечив достатню суспільну підтримку визначеному Основним Законом напрямів демократичних реформ і зробив би їх процесом ендегенного, неполітичного саморозвитку суспільства, кардинальні системні зміни у всіх сферах життєдіяльності виявилися можливими переважно «зверху», за активної ініціативи та підтримки з боку самої держави. Не вдаючись до застосування політичних та юридичних інструментів державно-владного впливу, швидке формування розвинутого громадянського суспільства в Україні, подолання спадщини тоталітаризму та інституційних деформацій видається, по суті, неможливим у стислі історичні терміни¹⁸.

Це створює певний парадокс, адже держава має сприяти становленню сильного громадянського суспільства, яке, у свою чергу, зможе ефективно контролювати саму державу.

Разом із тим, лише в умовах інституційно зрілого, активного та відповідального громадянського суспільства виникає реальна суспільна потреба та формуються передумови для функціонування справжньої правової держави – держави, яка не тільки формально декларує, але й реально забезпечує та захищає права і свободи людини та громадянина, створює ефективні інституційні механізми (незалежне правосуддя, дієва система адміністративної юстиції, інститут омбудсмена), зорієнтовані на демократичний розвиток державності та дотримання принципу верховенства права. Одним із найважливіших завдань такої держави є забезпечення громадянам реальної можливості для самостійної політичної та соціальної творчості, можливості вільного вибору та реалізації тієї моделі суспільних відносин, яку підтримує демократична більшість. Саме така держава, що діє в межах права та під контролем суспільства, стає реальною формою буття та самоорганізації громадянського суспільства.

¹⁷ Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенства права» і «верховенства закону». *Право України*. 1997. № 6. С. 13–18.

¹⁸ Рабінович П. Громадянське суспільство і правова держава (загально-теоретичні міркування). *Українське право*. 1996. № 3. С. 26–32.

ВИСНОВОК

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що в рамках сучасної демократичної парадигми, за умов, коли державна влада набуває своєї легітимності через прозорі та конкурентні демократичні процедури (регулярні вибори, референдуми, громадські консультації тощо), які адекватно відображають консенсусну, або принаймні домінуючу, суспільну волю, що формується в надрах громадянського суспільства, вона неминуче сприймається його членами (громадянами) не як зовнішня чи чужа сила, а як інституціоналізована еманация їхньої власної колективної суверенної волі. Ця влада розглядається як делегована ними політичному об'єднанню (державі) для реалізації спільних цілей та управління суспільними справами. Таке сприйняття легітимності влади зумовлює переважно свідоме та добровільне підпорядкування індивідів та їхніх об'єднань встановленому державою правопорядку. Адже юридичні норми та інститути в цьому контексті розглядаються не як інструмент примусу, а як раціональний та необхідний інструментарій для ефективного забезпечення та захисту їхніх власних фундаментальних прав, свобод та законних інтересів, а також для досягнення загального добробуту та соціальної стабільності.

Однак, слід з підкреслити, що ефективне запобігання таким небезпечним тенденціям, як гіпертрофія етатизму (надмірне розростання функцій та втручання держави), тотальна бюрократизація державного апарату, формування замкнених корпоративних інтересів всередині влади та потенційним системним зловживанням владою з боку державних інституцій та посадових осіб (корупція, свавілля, клієнтелізм), можливе лише за наявності сильного, структурованого, інституційно розвиненого та активного громадянського суспільства. Це суспільство має бути спроможним здійснювати ефективний громадський контроль, артикулювати суспільні інтереси, мобілізувати громадянську участь та виступати реальним контрбалансом державній владі. Ключовою передумовою для цього є неухильне панування принципу верховенства права у всіх сферах суспільного життя, а не ситуативної політичної доцільності, волюнтаризму окремих політичних акторів чи прихованого впливу тіньових суб'єктів.

З цього випливає, що органи державної влади, діючи відповідно до свого конституційного мандату, мають не лише право (дискреційні повноваження), але й прямий позитивний обов'язок вживати всіх необхідних та пропорційних заходів для ефективного стримування, попередження та припинення протиправної діяльності, що може виникати і в межах самого громадянського суспільства. Йдеться про діяльність окремих осіб, груп чи організацій, яка порушує конституційні права та свободи інших осіб, розпалює ворожнечу,

загрожує громадському порядку чи підриває фундаментальні суспільні інтереси та основи конституційного ладу. Держава не може залишатися пасивним спостерігачем за такими деструктивними процесами.

Відповідно, стратегічне завдання розбудови сучасної, стійкої та ефективної демократичної державності в Україні нерозривно пов'язане з необхідністю встановлення та постійного підтримання ретельно відкаліброваного, динамічного балансу. Цей баланс має бути знайдений, з одного боку, між необхідним обсягом легітимної публічної влади (достатнім для забезпечення правопорядку, національної безпеки, виконання соціальних функцій та реалізації спільних стратегічних цілей розвитку), а з іншого боку, максимально можливою сферою індивідуальної свободи, автономії та самоорганізації громадянського суспільства (необхідною для самореалізації особистості, інноваційного розвитку, суспільного плюралізму та демократичного контролю). Важливо наголосити, що обмеження державного втручання ні в якому разі не повинно призводити до функціональної неспроможності (інституційної слабкості) держави ефективно виконувати свої конституційні обов'язки та захищати суспільні інтереси.

Водночас, специфіка поточного, надзвичайно складного соціально-політичного та економічного контексту в Україні (включаючи наслідки тривалої зовнішньої агресії, необхідність подолання корупції, зміцнення інститутів та проведення системних реформ) об'єктивно вимагає певного тимчасового акцентування саме конструктивно-організаційної та правоохоронної ролі держави. Це необхідно для зміцнення основ правопорядку, забезпечення верховенства права на всій території країни та створення умов для реального, а не декларативного, забезпечення прав і свобод усіх громадян.

Це також зумовлює тимчасово лідируючу, ініціюючу та координуючу роль держави (яка, однак, має здійснюватися у тісній взаємодії та партнерстві з інститутами громадянського суспільства) у формуванні та зміцненні фундаментальних передумов (надійних правових гарантій, стабільних та ефективних інституційних механізмів, сприятливого економічного середовища, високого рівня правової культури та громадянської освіти) для поступового становлення зрілого, стійкого, відповідального та впливового громадянського суспільства європейського зразка.

Перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямі вбачаються у поглибленому аналізі конкретних механізмів забезпечення згаданого балансу в українських реаліях, дослідженні ефективності різних моделей державного втручання та підтримки громадянського суспільства, вивченні впливу зовнішніх факторів (зокрема, євроінтеграційних процесів) на динаміку відносин між державою

та суспільством, а також у розробці практичних рекомендацій для оптимізації державної політики у цій сфері.

АНОТАЦІЯ

У розділі здійснено доктринальний аналіз легітимації державної влади в умовах сучасної демократичної парадигми, де її джерелом виступають прозорі процедури, що відображають суспільну волю, сформовану в межах громадянського суспільства. Обґрунтовано, що таке інституційне оформлення колективної волі зумовлює переважно добровільне дотримання правопорядку, який сприймається як інструмент гарантування фундаментальних прав та досягнення суспільного блага.

Водночас наголошено на критичній ролі інституційно розвинутого громадянського суспільства як необхідного контрбалансу державній владі для запобігання ризикам етатизму, бюрократизації та системних зловживань (корупції, свавілля). Підкреслено, що запорукою такого балансу є панування принципу верховенства права над політичною доцільністю.

Аргументовано позитивний обов'язок держави вживати заходів для припинення протиправної діяльності, що виникає в межах самого громадянського суспільства і загрожує правам інших осіб чи основам конституційного ладу.

Центральним завданням визначено пошук та підтримку динамічного балансу між обсягом легітимної публічної влади, достатнім для ефективного функціонування держави, та максимальною сферою свободи і самоорганізації громадянського суспільства, уникаючи при цьому інституційної слабкості держави.

З урахуванням специфіки українського контексту (зовнішня агресія, реформи) обґрунтовано тимчасову необхідність акцентування конструктивно-організаційної та правоохоронної ролі держави для зміцнення правопорядку та створення передумов для реалізації прав громадян. Констатовано тимчасово лідируючу, але партнерську, роль держави у формуванні правових, інституційних та соціокультурних засад для становлення зрілого громадянського суспільства.

Окреслено перспективи подальших наукових розвідок щодо конкретних механізмів забезпечення балансу, ефективності моделей державного втручання/підтримки, впливу зовнішніх факторів та розробки відповідних політико-правових рекомендацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства. *Право України*. 2001. № 12. С. 23–28.
2. Дашо Т. Держава та громадянське суспільство: правова взаємодія. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 113–122.
3. Ладиченко В. Проблеми взаємодії держави та громадянського суспільства. *Публічне право*. 2016. №. 4 (24). С. 18–25.
4. Месюк М. П. Взаємодія інститутів влади та громадянського суспільства в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 87–93.
5. Мороз О. На шляху до створення громадянського суспільства. *Верховна Рада України дванадцятого скликання. 1990–1994 роки*. К. : Кий, 1998. С. 648–649.
6. Рабінович П. Громадянське суспільство і правова держава (загально-теоретичні міркування). *Українське право*. 1996. № 3. С. 26–32.
7. Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб противаги державній владі. *Українське право*. 1995. № 1 (2). С. 71–79.
8. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенства права» і «верховенства закону». *Право України*. 1997. № 6. С. 13–18.
9. Селіванов В. Правова політика України (деякі питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 5–13.
10. Селіванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України. *Право України*. 1996. № 12. С. 29–37.
11. Скрипнюк О. Проблема соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму». *Право України*. 2000. № 11. С. 11–23.
12. Тодика Ю. Конституційне право України: галузь права, наука, навчальна дисципліна. Х. : Фоліо-Райдер, 1998. 291 с.
13. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 20–29.

Information about the author:
Boychuk Dmytro Valeriyovych,

Candidate of Law,
Associate Professor of the Department of Public Law,
Faculty of Law and International Relations,
Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University
18/2, Bulvarno-Kudryavska str., Kyiv, 04053, Ukraine