

нього до дитини, у практичну діяльність» від 01 червня 2023 року № 150/445/2077/5/187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0150905-23#Text> (дата звернення 10.05.2024).

20. Національна стратегія реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1027-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 10.05.2024).

21. Постанова Верховного Суду від 4 березня 2020 року по справі № 332/2216/17 (провадження № 51-3416 км 19) URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88103419> (дата звернення 10.05.2024).

22. Постанова Верховного Суду від 20 липня 2021 року по справі №480/3093/20 (адміністративне провадження № К/9901/16894/21) URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98493714> (дата звернення 10.05.2024).

УДК 342.51

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.2.18>

**ПАХОЛОК І.В.**

### **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

#### **INSTITUTIONALIZATION OF THE STATE AND SOCIETY INTERACTION IN PROVIDING THE ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE**

У статті здійснено комплексний аналіз процесу інституціоналізації взаємодії держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів держави, що є однією з ключових проблем сучасного адміністративного права. Автор досліджує специфіку формування та функціонування соціально-економічних рад як основного інструменту цієї взаємодії. Підкреслюється, що інституціоналізація такої взаємодії є важливим елементом демократизації публічного адміністрування в сфері економіки, а також сприяє підвищенню ефективності управління соціально-економічними процесами на національному рівні. Основну увагу в статті приділено аналізу європейського досвіду, зокрема країн Європейського Союзу, в частині використання соціально-економічних рад як форуму для взаємодії між державними органами та представниками громадянського суспільства. Автор підкреслює, що такі ради забезпечують інклюзивність процесу прийняття рішень, що стосуються економічної політики, і дозволяють враховувати інтереси різних соціальних груп. На прикладі Польщі автор звертає увагу на проблеми, що пов'язані з формалізацією процесів взаємодії між державою і громадянським суспільством, а також на труднощі, які виникають у зв'язку з адаптацією європейського досвіду до умов України. Наголошується, що в умовах сучасних викликів, зокрема економічної кризи та воєнних дій, інститути, що забезпечують взаємодію держави та суспільства, мають бути переглянуті і підсилені з урахуванням специфіки національного розвитку та актуальних потреб суспільства. У статті пропонується конкретний механізм адаптації європейського досвіду до українських реалій. Зокрема, автор акцентує увагу на необхідності створення в Україні соціально-економічної ради європейського зразка, яка б могла ефективно функціонувати в умовах української правової та політичної системи. Висновки статті підкреслюють важливість інституціоналізації взаємодії між державою і громадянським суспільством як фактору забезпечення економіч-

---

© ПАХОЛОК І.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права) <https://orcid.org/0009-0005-5841-8981>

них інтересів держави. Автор наголошує, що тільки через ефективну та інклюзивну взаємодію держави та суб'єктів громадянського суспільства можна досягти сталого розвитку та стабільності економічної системи держави, за яких задовольняються економічні інтереси держави.

**Ключові слова:** взаємодія держави і громадянського суспільства, демократизація, економічні інтереси держави, європейський досвід, інституціоналізація, публічне адміністрування, соціально-економічні ради.

The article provides a comprehensive analysis of the process of institutionalizing the interaction between the state and society in ensuring the economic interests of the state, which is one of the key challenges in modern administrative law. The author examines the specifics of the formation and functioning of social and economic councils as the primary instrument of this interaction. It is emphasized that institutionalizing such interaction is a crucial element in the democratization of public administration in the economic sphere and contributes to enhancing the efficiency of managing social and economic processes at the national level. The article focuses on analyzing European experience, particularly that of European Union countries, in using social and economic councils as a forum for interaction between government bodies and representatives of civil society. The author emphasizes that such councils ensure the inclusiveness of the decision-making process concerning economic policy and allow for the consideration of the interests of various social groups. Using Poland as an example, the author highlights the challenges associated with the formalization of interaction processes between the state and civil society, as well as the difficulties encountered in adapting European experience to the specific conditions in Ukraine. It is noted that in the face of modern challenges, particularly the economic crisis and military actions, the institutions facilitating interaction between the state and society should be reviewed and strengthened, taking into account the specifics of national development and the current needs of society. The article proposes a specific mechanism for adapting the European experience to Ukrainian realities. In particular, the author emphasizes the need to establish a European-style social and economic council in Ukraine that could effectively function within the framework of the Ukrainian legal and political system. The conclusions of the article underscore the importance of institutionalizing interaction between the state and civil society as a crucial factor in ensuring the economic interests of the state. The author highlights that sustainable development and stability of the state's economic system, where the economic interests of the state are effectively satisfied, can only be achieved through effective and inclusive interaction between state and civil society actors.

**Key words:** democratization, economic interests of the state, European experience, institutionalization, interaction between the state and civil society, public administration, social and economic councils.

**Постановка питання.** У ряді держав-членів Європейського Союзу (особливо у постсоціалістичних) централізоване публічне адміністрування у сфері забезпечення економічних (також соціальних) інтересів держави вже тривалий час наштовхується на серйозні соціально-економічні виклики, які підривають стан національної безпеки таких країн. Ці виклики насамперед пов'язані з неспроможністю складної системи органів публічної служби в цій сфері оперативним чином реагувати на мінливі умови соціально-економічного буття суспільства та держави, а також на актуальні та потенційні потреби суспільства, що прямо чи опосередковано пов'язані із забезпеченням економічних інтересів держави. Недостатня гнучкість і гromізdkість цих структур часто призводять до виникнення соціального напруження (конфліктів), які потребують своєчасного та пропорційного (без шкоди для подальшої демократизації публічного адміністрування) втручання суб'єктів владних повноважень, а також суб'єктів громадянського суспільства з метою розв'язання соціальних конфліктів та забезпечення правопорядку і національної безпеки загалом.

Зокрема, у Білій книзі «Європейське урядування» констатувалось, що політичні лідери по всій Європі стикаються зі справжнім парадоксом: з одного боку, європейці хочуть, щоб політики знайшли вирішення основних проблем, з якими стикається суспільство; з іншого боку, люди все більше не довіряють інститутам та політиці або просто не цікавляться ними, а сам ЄС європейці

«часто розглядають як далекий і водночас надто нав'язливий» інститут [1, с. 1]. Зважаючи на це, одним із ключових завдань вирішення цієї проблеми стало посилення взаємодії між державою та суспільством (у рамках соціально-економічного діалогу), а тому, в умовах децентралізації влади сьогодні спостерігається зростання необхідності залучення громадян у процес прийняття рішень [див., напр.: 2, с. 25], що сприяло би більш ефективному вирішенню проблем, які виникають у зв'язку із забезпеченням національної безпеки в цілому та економічної безпеки держави, зокрема.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Інституціоналізація взаємодії держави та суспільства в питаннях забезпечення економічних інтересів держави по сьогодні залишається питанням, яке є недостатньо дослідженим юристами-адміністративістами. Поряд із тим, аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що окремі аспекти цього питання вже тривалий час розглядаються ученими і дослідниками в державах Європи, серед яких: Т. Бойс [3, с. 149–168], В. Джулабич [4], Дж. Моро [5, с. 73–94], Т. Проссер [6], А. Раке [7, с. 59–72], М. Тіль [8, с. 9–39], Б. Шмід [9] та ін. науковці. Наукові напрацювання цих та ін. учених і дослідників становитимуть теоретичний фундамент для з'ясування особливостей інституціоналізації взаємодії зазначених суб'єктів в контексті забезпечення економічних інтересів держави.

Отже, **метою** статті є з'ясування змісту та перспектив інституціоналізації взаємодії держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів держави. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити наступні завдання: 1) визначити сутність соціально-економічних рад, як основної та найпоширенішої у державах-членах ЄС форми інституціоналізації взаємодії держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів держави; 2)

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що в ряді держав-членів ЄС спостерігається активне просування концепції соціально-економічного діалогу, який передбачає створення інституційних механізмів для взаємодії держави з громадянським суспільством з питань забезпечення соціальної та економічної безпеки суспільства, що є невід'ємним елементом забезпечення економічних інтересів демократичної держави. Означений процес включає передачу частини повноважень від центральних органів влади до місцевих органів самоврядування, а також до неурядових організацій – суб'єктів громадянського суспільства, а разом із тим – взаємодію держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства у формуванні та реалізації політики у сфері економіки та в соціальній сфері. Внаслідок цього на сьогоднішній день у низці європейських держав можна спостерігати ефективне зміцнення зв'язків між різними секторами суспільства: державним, громадянським та економічним. Отже, відповідна інституціоналізація взаємодії держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів держави є перспективною моделлю взаємодії органів публічної служби та суб'єктів громадянського суспільства, яка може бути використана і в Україні. Водночас важливо враховувати, що незважаючи на відповідні тенденції демократизації моделі забезпечення економічних інтересів держави в низці країн-членів ЄС (наприклад, у Польщі), в той же час у цій моделі забезпечення економічних інтересів держави існує низка ризиків і викликів, пов'язаних з ефективністю відповідних забезпечувальних процесів. Відповідні виклики (ризик) необхідно детально проаналізувати, щоб надалі враховувати у процесі визначення перспектив використання такої моделі забезпечення економічних інтересів держави в Україні.

При цьому попередньо зазначимо, що інституціоналізація соціально-економічного діалогу в державах Європи знайшла свій вияв у т. зв. «соціально-економічних радах», які стали невід'ємною частиною правової системи європейських країн у процесі їхньої демократизації, будучи інститутами, які мають виключно консультативний і формуючий думку характер щодо тих чи інших соціально-економічних питань, а отже – відіграють важливу роль у досягненні взаєморозуміння між державою та суспільством з ключових питань соціально-економічного розвитку держави та суспільства. При цьому звернемо увагу на те, що історично склалося, що до таких рад переважно входять представники різних соціальних партнерів (зокрема, профспілок та організацій роботодавців), інших соціальних груп (наприклад, фермерів, представників вільних професій, наукової спільноти та ін.), неурядових організацій, а також представники органів публічної служби, до предмета відання яких належить вирішення різних соціально-економічних питань, які прямо чи опосередковано відбиваються на спроможності держави забезпечити свої економічні інтереси.

При цьому важливо зазначити, що якщо у Західній Європі соціально-економічні ради розвивалися з кінця XVI ст. (першим таким інститутом стала Торгова рада, започаткована Генріхом IV наприкінці XVI – початку XVII ст.) і почали активно поширюватися у Європі після закінчення Другої світової війни (наприклад, у 1948 році в Бельгії було створено Національну раду праці,

у 1950 році в Нідерландах – Соціально-економічна рада), то у Східній Європі ці ради з'явилися лише після масштабних соціально-політичних (цивілізаційних) змін, спричинених розпадом «Східного блоку». Сприяла цьому інтеграція східноєвропейських держав до ЄС, для якого взаємодія держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів держави є важливою демократичною цінністю, а насамперед через дію Договору про створення Європейського економічного співтовариства від 25 березня 1957 року [10, с. 3–288] (т. зв. «Римського договору»), яким також було створено Європейський економічний та соціальний комітет.

Важливо відзначити, що економічні та соціальні ради, що діють на сьогоднішній день у країнах ЄС, відрізняються одна від одної за своєю правовою основою, розміром, методом обрання/призначення членів, складом, організаційною структурою, обсягом повноважень та формами діяльності. При цьому загальним для таких інститутів є:

1) діяльність соціально-економічних рад є нормативно обґрунтованою. Ці ради можуть бути створені на основі норм конституційного акту (існування соціально-економічних рад на конституційному рівні регламентовано у Румунії та Франції) та/або закону (зокрема, Центральна економічна рада та Національна рада праці в Бельгії, Економічна та соціальна рада Республіки Болгарії, Економічна та соціальна рада Греції, Економічна та соціальна рада в Іспанії, Мальтійська рада економічного та соціального розвитку). У той же час, існують також європейські держави, в яких не створено чіткої правової основи для забезпечення діяльності соціально-економічних рад (наприклад, Угорська економічна та соціальна рада або Австрійська економічна та соціальна рада). Однак, навіть у країнах, в яких держава не санкціонує діяльність цих рад з метою мінімізації впливу на суб'єктів громадянського суспільства, соціально-економічні ради діють на основі положень, які включають, серед іншого, норми про: склад ради, організаційну структуру ради (як правило, це: голова, президент, секретаріат, постійні та тимчасові комітети), строк повноважень ради, цілі та обсягу основних завдань ради та порядку прийняття рішень для досягнення цілей створення та функціонування цієї ради [11];

2) діяльність економічних та соціальних рад у різних країнах ЄС охоплює широкий спектр соціальних, економічних, фінансових та екологічних питань. Незважаючи на це, їх компетенції варіюються та включають підготовку досліджень та звітів, аналіз та видачу висновків щодо урядових документів та законопроектів, надання консультацій з питань формування соціально-економічної стратегії та політики країни, а також сприяння у вирішенні спорів між соціальними партнерами, а також в інших спорах соціально-економічного характеру.

Важливо відзначити, що в той час як у західноєвропейських країнах, де ці поради функціонують уже довгий час, їхня ефективність визнана, у країнах Східної Європи їхня результативність залишається під питанням. Наприклад, у Польщі існуючий формат взаємодії між державою та громадянським суспільством стикається зі значними проблемами, які знижують її ефективність та не відповідають очікуванням учасників цієї взаємодії. Зважаючи на це, слід звернути увагу на наявність такої суттєвої проблеми, як формалізація взаємодії органів публічної служби та суб'єктів громадянського суспільства в Польщі, а також поверховість такої взаємодії [12]. Насамперед, слід зазначити, що інституціоналізація взаємодії держави та суспільства у забезпеченні економічних інтересів Польщі на сьогоднішній день сприймається як формальна процедура, яка не наводить (хоча потенційно здатна призводити) до значних результатів. Тобто слід констатувати, що в цій державі-члені на національному та місцевому рівнях часто плануються, організуються та проводяться відповідні заходи, проте результати такої взаємодії насправді не завжди втілюються у реальні дії та рішення, обмежуючись бюрократичними формальностями, що знижують дієвість вироблених на таких заходах ініціатив щодо забезпечення економічних інтересів держави. Причиною цього загалом є такі обставини:

1) відсутності чітко визначених механізмів та юридично значущих процедур, які б гарантували періодичність, прозорість та результативність взаємодії органів публічної служби та суб'єктів громадянського суспільства щодо забезпечення економічних інтересів держави;

2) недостатність інтеграції різних зацікавлених сторін у процес взаємодії держави та громадянського суспільства на вирішення питань у відповідній сфері публічного адміністрування (тобто насправді важливі соціальні та економічні питання розглядаються без урахування думок та потреб усіх зацікавлених сторін);

3) взаємодія держави та громадянського суспільства обтяжена бюрократичними формальностями, які перешкоджають швидкому прийняттю рішень та реалізації необхідних заходів щодо забезпечення економічної безпеки держави, що призводить до наростання соціальної

напруженості в державі (при цьому вирішення цих проблем прискорюється тоді, коли проблема набуває великого суспільного резонансу).

Враховуючи викладене, доходимо висновку про необхідність створення та подальшого схвалення в Україні Стратегії реформування Національної тристоронньої соціально-економічної ради та нормативно-правового забезпечення перетворення її у Національну соціально-економічну раду. Цей стратегічний акт має бути спрямованим на удосконалення інституційної основи взаємодії держави та громадянського суспільства в соціально-економічній сфері, що в цілому складає економічний інтерес держави. Потреба в таких концептуально-стратегічних перетвореннях, що позначаються на розвитку адміністративно-правового механізму забезпечення економічних інтересів держави, обумовлена тим фактом, що в Україні, як і в більшості країн Східної Європи, спостерігається проблема формалізації взаємодії органів публічної служби та громадянського суспільства. Підтвердженням цього є Національна тристороння соціально-економічна рада, яка сконцентрована на забезпеченні соціального діалогу, що є важливим питанням забезпечення економічних інтересів держави, але не відображає весь потенціал соціально-економічних рад, які діють у низці європейських держав.

У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні комплексу інституційних реформ та в створенні Національної соціально-економічної ради, діяльність якої слід регламентувати окремим законодавчим актом – Законом України «Про Національну соціально-економічну раду». У цьому законі мають бути закріплені гарантії її незалежної діяльності, з урахуванням принципів демократизму в публічному адмініструванні, зокрема у сфері забезпечення економічних інтересів держави.

Пропонований законодавчий акт має на меті встановлення правових та організаційних основ роботи та функціонування Національної соціально-економічної ради, а також визначення умов і критеріїв представництва різних суб'єктів громадянського суспільства в цьому органі. У запропонованому Законі повинні бути визначені ключові терміни, які використовуються у сфері забезпечення економічних інтересів та участі громадянського суспільства в їх забезпеченні. У статті «Сфера застосування Закону» слід закріпити положення, що норми цього акта на національному рівні поширюються на органи публічної влади, а також на суб'єктів, залучених до управління сферою забезпечення економічних інтересів держави.

Важливо також передбачити в Законі статтю «Правовий статус Національної соціально-економічної ради», яка визначатиме загальний статус ради, мету її створення, основні завдання та функції. Необхідно зазначити, що Національна соціально-економічна рада повинна бути аполітичним, незалежним від політичного та іншого неправомірного впливу національним органом, який здійснює консультації та надає обов'язкові до розгляду пропозиції органам влади та іншим суб'єктам з питань соціально-економічних відносин, формування умов економічної стабільності держави та суспільства, а також соціального забезпечення та інших питань, пов'язаних із формуванням і реалізацією економічної політики України.

Як мету створення Ради слід зазначити: по-перше, сприяння системній та інституційній демократизації публічного управління у сфері соціально-економічних відносин; по-друге, встановлення та розвиток соціального діалогу в Україні між працівниками та роботодавцями (а також між працівниками та державою; між працівниками, роботодавцями та державою; між роботодавцями та державою) з ключових питань, пов'язаних із реалізацією їх економічних, соціальних та професійних прав, що здійснюється через вирішення спорів у двосторонніх чи тристоронніх угодах. Серед завдань Ради слід виділити: встановлення, розвиток та поглиблення взаємодії громадянського суспільства, а також його співпраці з органами публічної влади з питань соціально-економічного характеру; розробку та просування правових ініціатив для вдосконалення нормативно-правової бази адміністративно-правового механізму забезпечення економічних інтересів держави тощо.

У цьому законодавчому акті необхідно передбачити статті, які регламентуватимуть основні аспекти діяльності Національної соціально-економічної ради, зокрема: «Принципи діяльності Національної соціально-економічної ради», «Склад Національної соціально-економічної ради» (голова, його заступники, секретаріат ради, постійні та тимчасові комітети, переговорні групи), «Голова та його заступники», «Секретаріат», «Постійні комітети», «Тимчасові комітети, підстави та умови їх створення», «Спеціальні переговорні групи», «Умови та критерії представництва у Національній соціально-економічній раді. Втрата представницького мандату», «Правотворча діяльність Національної соціально-економічної ради», «Оцінки та рекомендації Національної соціально-економічної ради», «Порядок роботи та прийняття рішень у Національній

соціально-економічній раді», «Юридична відповідальність членів та працівників Національної соціально-економічної ради», «Юридична відповідальність за порушення цього Закону», «Забезпечення діяльності Національної соціально-економічної ради».

**Висновки.** Узагальнюючи викладене в статті, слід зауважити, що інституціоналізація взаємодії держави та суспільства в процесі забезпечення економічних інтересів держави є надзвичайно важливим елементом сучасного публічного адміністрування в сфері забезпечення відповідних інтересів держави. Створення ефективної соціально-економічної ради, аналогії яких вже успішно функціонують у багатьох державах-членах ЄС, може стати важливим кроком для України в напрямку демократизації та підвищення ефективності публічного адміністрування в соціально-економічній сфері, що позначатиметься на формуванні умов, за яких можливо повною мірою забезпечити економічні інтереси держави. Однак, для успішної адаптації цього досвіду в українському контексті, необхідно враховувати національні особливості, а також вирішити наявні проблеми, пов'язані з формалізацією та недостатньою ефективністю взаємодії між державою та громадянським суспільством. Відтак, створення Національної соціально-економічної ради, яка б функціонувала на підставі окремого законодавчого акта (пропонованого нами Законом України «Про Національну соціально-економічну раду»), може стати важливим кроком у забезпеченні економічних інтересів держави та сприяти побудові більш інклюзивної і прозорої моделі публічного адміністрування в соціально-економічній сфері у цілому.

**Список використаних джерел:**

1. European Governance – A White Paper, № COM(2001) 428 final. *Official Journal of the European Communities*. 2001. С 287. Р. 1–29.
2. Gardawski J. Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych. *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*. Warszawa: CPS Dialog, 2008. 243 s.
3. Boje T.P. Organized Civil Society, Participation and Citizenship in Europe: The Impact of the Economic and Social Crisis. *Europe's Prolonged Crisis: The Making or the Unmaking of a Political Union* / H.J. Trezn, C. Ruzza, V. Guiraudon (eds). London: Palgrave Macmillan, 2015. P. 149–168. doi:10.1057/9781137493675\_8.
4. Đulabić V., Jerinić J. Public participation in local public action in Croatia and Serbia. *SSRN*. 2021. № 3862802. P. 1–17. doi: 10.2139/ssrn.3862802.
5. Moro G. Citizens in Europe: Civic Activism and the Community Democratic Experiment. New York, NY: Springer, 2012. 210 p. doi:10.1007/978-1-4614-1942-6.
6. Prosser T. Economic union without social union: The strange case of the European social dialogue. *Journal of European Social Policy*. 2016. Vol. 26 (5). P. 460–472. doi: 10.1177/095892871666429.
7. Röcke A. Framing Citizen Participation. London: Palgrave Macmillan, 2014. 227 p. doi: 10.1057/9781137326669.
8. Thiel M., Petrescu O. Institutional Instruments for Citizen Involvement and Participation: Their Impact on the EU's Political Processes and Institutional Legitimacy. *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance* / B. Pérez de las Heras (eds). Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 9–39. doi: 10.1007/978-3-319-41381-5\_2.
9. Schmid B., Smith T. S. J. Social transformation and postcapitalist possibility: Emerging dialogues between practice theory and diverse economies. *Progress in Human Geography*. 2021. Vol. 45 (2). P. 253–275. doi: 10.1177/0309132520905642.
10. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. Bruxelles: Comité Intérimaire pour le Marché Commun et l'Euratom, 1957. 345 p.
11. Rady społeczno-gospodarcze: Dialog Społeczny. *Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, 2023. URL: <https://www.gov.pl/web/dialog/rady-spoleczno-gospodarcze> (дата звернення: 12.03.2023).
12. Misztal W. Rada Społeczno-Ekonomiczna – nowa szansa dialogu w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia Sociologica*. 2011. № 21. S. 27–46.