

Правовий аналіз чинного законодавства України щодо участі організацій громадянського суспільства в процесі обговорення та прийняття рішень

У статті здійснено історико-правову характеристику громадянського суспільства й аналізу чинного законодавства України щодо участі організацій громадянського суспільства в процесі обговорення та прийняття рішень.

Ключові слова: громадянське суспільство, законодавство України, організації громадянського суспільства.

Постановка наукової проблеми та її значення. Теорія й практика демократизації суспільних відносин в Україні визначили як актуальні для пізнання методологічні проблеми суспільної трансформації. На вищих рівнях структури державної влади все глибше усвідомлюється той факт, що зі здобуттям незалежності Україна стала на шлях системної трансформації всіх сфер життєдіяльності суспільства, яку за своїм змістом та сутністю не можна зводити лише до ринкових перетворень економіки. Економічна сфера, безумовно, є винятково важливою у формуванні логіки суспільного розвитку. Але життя щоденно переконує в не меншій важливості інших чинників: соціальних, політичних, духовного життя, суспільної свідомості, культури та морально-психологічних цінностей. На цій основі має відбуватись і правова реформа в Україні, демократична трансформація «успадкованої» від колишнього СРСР правової системи, її складників, зокрема системи права й законодавства.

Методологічна недооцінка громадянської, соціально-правової цінності людини як системоутворювальної ланки суспільних, серед них – юридичних відносин, ігнорування людського виміру як критерію оцінки ефективності будь-яких правових перетворень, обумовлювали до сьогодні неспроможність не тільки наявних наукових рекомендацій у сфері пізнання вітчизняного права, а й самого процесу його перетворення. Саме тому в Україні й досі немає не тільки розробленої та офіційно схваленої всіма гілками влади стратегії правового розвитку суспільства, а й визначеної тактики дій у процесі створення самостійної правової системи України. Відсутність же зазначених стратегії та тактики призводить інколи до прийняття недостатньо виважених чи не до кінця продуманих політичних і юридичних рішень, що зумовлює негативні наслідки, зокрема в юридичній практиці, яка завжди має справу з долею людини.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. На основі законодавчо визнаних прав і свобод людини в громадянському суспільстві самочинно створюються умови для самовизначення та самореалізації особистості, забезпечення її автономії й незалежності від будь-якого незаконного втручання, тобто для реалізації приватних інтересів. Останні за своєю суттю є рушійною силою правових зв'язків людини в суспільстві та визначенням її ставлення до використання суб'єктивних прав. Держава, яка відповідає такому суспільству, а це, передусім, правова держава, повинна насамперед не намагатися розв'язувати за людину всі її життєві проблеми, а створювати властивими державній владі засобами й методами умови, коли людина особисто (якщо, певна річ, вона інтелектуально та фізично на це спроможна) сама творила б своє життя й несла за це свою частку соціальної, серед неї – юридичної, відповідальності. Характеризуючи в найзагальніших рисах правову державу, В. М. Шаповал писав, що основна ознака цієї держави полягає в тому, що в ній державна влада певним чином обмежена та підзаконна. «Крім того, – зауважив, – у правовій державі як деякі органи влади, так і сам правовий порядок організуються за допомогою самого народу. Отже, правовій державі необхідна державна влада, яка здійснюється в певних формах і має строго правовий характер. У правовій державі влада повинна бути організована так, щоб вона не пригнічувала особистість; у ній як окрема особа, так і сукупність осіб – народ – повинні бути не тільки об'єктом влади, а й суб'єктом її» [6, с. 78].

Стосовно використання владою наявних механізмів консультацій із громадськістю, то останні продовжують відбуватися відповідно до стратегії згори-вниз, оскільки не стосуються конкретних пропозицій до влади у тій чи іншій сфері державної політики, а тому не здатні формувати предметне

поле дискусії; не розроблено й законодавчо не визначено механізми інформування про врахування владою результатів обговорень.

І навпаки, громадські організації частіше сприймають, наприклад, громадські ради при органах влади, не стільки як механізм впливу на владу, скільки як спосіб інкорпорації в її структури з перспективою виконання окремих функцій влади. [5, с. 29]

На сьогодні в Україні організації громадянського суспільства все ще не справляють відчутного впливу на процес прийняття державних рішень. Органи державної влади та організації громадянського суспільства не мають достатнього досвіду й навичок застосування процедур публічної політики та консультацій, що призводить до ухвалення неефективних рішень та незрозумілої політики.

Сьогодні більшість громадян позбавлені можливості реалізувати свої права на участь у процесі вирішення питань і на місцевому рівні. Також далеко не всі групи інтересів мають своє представництво в професійних організаціях, що ще більш ускладнює процес публічного консультування й урахування інтересів громадськості.

Організації громадянського суспільства повинні стати потрібними владі, тобто розробляти й надавати такі продукти та послуги, належну якість яких влада забезпечити не спроможна. Проте навіть наявні правові механізми консультування з громадськістю не використовуються повною мірою ані органами влади, ані самими організаціями громадянського суспільства. Окремими засобами забезпечення відкритості місцевих представницьких органів, зокрема, є громадські слухання; публічні форуми (ініційовані місцевою владою обговорення, спрямовані на визначення позиції громадян щодо тих чи інших питань місцевого значення, результати яких не є обов'язковими); подача звернень, пропозицій або скарг до органів місцевого управління; громадські ініціативи (ініційовані громадянами обговорення, спрямовані на пошук розв'язання проблем, які хвилюють громадськість); оскарження рішень органів місцевої влади в судах безпосередньо або через правозахисні організації.

Однією з форм співпраці організації громадянського суспільства та громадян з органами державної влади є громадські ради.

Громадські ради – це неформальні громадські структури, які працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах й організаційних форматах. Іншими словами, під громадськими радами слід розуміти такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру та яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження (своїм рішенням, ухваленим відповідно до компетенції) і з якими консультуються з приводу підготовки, прийняття й виконання власних владних повноважень (рішень). Підґрунтям для створення та діяльності громадських рад є насамперед стаття 38 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, та Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 року №854/2004 [1; 3]

На сьогодні, крім спеціалізованих громадських рад, що діють при певних органах державної влади чи співпрацюють із ними на національному рівні, значного поширення набуває процес утворення громадських рад у громадах (насамперед міст обласного значення, оскільки саме вони мають можливість реалізовувати повноваження місцевого самоврядування в реальному, а не віртуальному режимі).

Діяльність громадських рад як консультативно-дорадчих органів при державних установах здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», що втратила чинність, і чинної нині «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4]. Дійсно, сьогодні при Кабінеті Міністрів України, більшості міністерств, державних комітетів існують громадські ради.

Проте діям уряду щодо створення інших механізмів залучення громадськості до процесу вироблення, прийняття рішень органами влади, вочевидь, бракує активності й ефективності. Ідеться про консультації з громадськістю та сприйняття владою її пропозицій, проведення громадських експертиз, участь представників неурядових організацій у робочих групах при центральних органах виконавчої влади з розробки проектів нормативних актів тощо.

Більшість таких заходів формальні й не з'ясовують думку громадськості з наступним її врахуванням, оскільки механізми консультацій із громадськістю: 1) не стосуються конкретних пропозицій

влади у тій чи іншій сфері державної політики, а тому не спроможні формувати предметне поле дискусії; 2) іноді ініціюються як інформаційні приводи для позиціонування представників влади; 3) не надають учасникам консультацій та обговорень рівних прав щодо висловлення власних позицій і пропозицій. До того ж не розроблені й законодавчо не визначені механізми інформування про врахування владою результатів обговорень.

А між тим діяльність активних громадських рад висвітлюється недостатньо. На веб-сторінках багатьох центральних органів виконавчої влади інформація про створення таких органів (не кажучи вже про їхню діяльність) або взагалі відсутня, або ж обмежується лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів. Це певним чином обмежує можливість зацікавлених представників громадськості долучатися до діяльності таких органів. Отже, розвиток взаємодії політичної влади з інститутами громадянського суспільства гальмується значною мірою через те, що нормативно визначені концептуальні положення в цьому напрямі досі не знаходять свого застосування на практиці.

З іншого боку, громадські організації частіше сприймають громадські ради не стільки як механізм впливу на владу, скільки як спосіб інкорпорації в її структури з перспективою виконання окремих функцій влади або просування вузьковідомчих і корпоративних інтересів.

Сьогодні багато організацій громадянського суспільства намагаються надавати ті послуги, за які раніше несла відповідальність держава. Вони беруть на себе завдання покращення громадської поінформованості та посилення відповідальності уряду за ухвалення рішень.

Місцеві організації громадянського суспільства виявились успішнішими, ніж національні, завдяки своїй доступності та близькості до громадяни. [7, с. 83] У процесі співпраці між неурядовими організаціями й органами місцевого самоврядування зростає довіра громадян до влади. Виявлення громадської ініціативи, через яку громадяни захищають свої інтереси, а також активна діяльність місцевих недержавних організацій сприяють налагодженню діалогу між громадянами та органами влади. Такий діалог можливий за умови контролю за якістю надання державних послуг на місцевому рівні, а також зміцнення спроможності недержавних організацій залучати громадян до процесу формування політики. Ця спроможність передбачає, зокрема, такі дії: проведення громадських слухань; створення органів самоорганізації населення; здійснення опитувань щодо якості державних послуг; дослідження державної політики за галузями; організація тренінгів; заснування консультативних органів, де державні службовці працюють разом із представниками громадських організацій.

Зрозуміло, що перехід до демократичних форм управління державою через розвиток та посилення впливу громадянського суспільства є критично важливим для України. Прискоренню цього процесу сприятимуть зміцнення недержавних організацій та їх дедалі тісніша співпраця з органами державної влади всіх рівнів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] визначає окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування: місцеві референдуми (стаття 7); загальні збори громадян (стаття 8); місцеві ініціативи (стаття 9); громадські слухання (стаття 13); органи самоорганізації населення (стаття 14).

Найбільш цікавими, на наш погляд, щодо обговорення та прийняття рішень, є такі форми, як громадські слухання й органи самоорганізації населення.

Створення та діяльність органу самоорганізації населення регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення». Основними завданнями органу самоорганізації населення є участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм; створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових й інших потреб жителів через сприяння у наданні їм відповідних послуг.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі повноваження:

- сприяти дотриманню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України й органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їхніх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

- представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді і її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їхніх зустрічей із виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень із найважливіших питань;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення й утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; із цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватись інші форми залучення населення;
- організувати на добровільних засадах населення для проведення заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва й ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням установленого законодавством порядку проведення таких робіт;
- здійснювати контроль за якістю наданих житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у житлових будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури й спорту в проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури й спорту;
- сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, упровадженню в побут нових обрядів;
- організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;
- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки;
- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Закон вимагає також проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов'язково розглядати органам місцевого самоврядування. Законодавець також визначив, що порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад, тому всі процедури щодо порядку організації громадських слухань мають бути чітко викладені в статуті або винесені в окреме положення (у додаток), який є невід'ємною його частиною. Це важливо, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради. Зупинимось на основних важливих елементах процесу проведення громадських слухань. Про особливості організаційної роботи при їх підготовці та проведенні йтиметься далі.

Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», предметом слухань можуть бути будь-які питання місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування. Вимога часу – винесення на громадські слухання проблем ресурсного становлення та розвитку територіальних громад, комунальної власності, житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, будівництва тощо. Більшість місцевих нормативних актів до ініціаторів громадських слу-

хань відносять ініціативні групи членів територіальної громади; органи самоорганізації населення; громадські організації; голів територіальних громад; депутатів місцевих рад тощо.

Рішення за результатами громадських слухань приймаються за допомогою відкритого голосування та оформляються резолюцією, яка разом із протоколом їх проведення передається на розгляд органам місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства України щодо фінансування організації громадського суспільства показує, що його норми переважно відповідають критеріям, установленим у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій у Європі. Проте між теорією й практикою його застосування існує значна розбіжність, яку можуть компенсувати тільки скоординовані дії щодо організаційного розвитку та організації громадського суспільства й державної служби, а також незалежний громадський контроль за забезпеченням стандартів фінансування організації громадського суспільства.

Прийнятий Верховною Радою України Податковий кодекс із пропозиціями Президента України дещо покращив правове поле в можливостях фінансування організації громадського суспільства. Позитивним є і виключення розділу, що стосувався спрощеної системи оподаткування, оскільки його дія фактично знищувала малий та середній бізнес в Україні, який цю спрощену систему оподаткування застосовує, а отже, і одне із джерел надходжень для організацій громадського суспільства (значною мірою на місцях) – коштів від приватного сектора. Проте важким тягарем для бізнесу з 2011 р. є єдиний соціальний внесок, що також негативно позначиться на можливостях малого й середнього бізнесу в питанні підтримки організації громадського суспільства на місцях.

Механізми фінансування організації громадського суспільства у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу та інших пов'язаних із системою обов'язкових податків та платежів законодавчих і підзаконних актів потребують додаткового вивчення, зокрема щодо їхнього практичного застосування.

Висновки й перспективи подальших досліджень. У перспективі ефективність в організації громадянського суспільства в Україні залежить від того, якою мірою держава й суспільство здатні створити умови, вільні від причин, що породжують дестабілізуючі фактори в кожній зі сфер життєдіяльності соціального організму. Вирішальною передумовою забезпечення національної державності є дотримання законів існування системи (а, отже, їх вивчення), створення передумов для природного функціонування, запобігання дестабілізації. Це – головні умови збереження незалежності держави, суспільства, особи (громадянина). Насильство, постійні спроби в короткі терміни виправити становище, поновити втрачену рівновагу можуть мати тимчасовий ефект. Досвід переконує, що насильство породжує ескалацію насильства й заводить у глухий кут. Пошук природного шляху розвитку громадянського суспільства на ґрунті внутрішніх передумов і врахування сучасних здобутків людської цивілізації та створення для нього простору – важлива передумова неантагоністичного розвитку української державності.

Громадянське суспільство, як правило, містить у собі декілька складників: неурядові організації, до яких належать громадянські об'єднання, фонди, недержавні некомерційні установи, союзи (асоціації) юридичних осіб; політичні партії; професійні союзи, що працюють у сфері трудових відносин; релігійні організації й незалежні засоби масової інформації.

Інституційний розвиток громадянського суспільства формує основи та рамки партнерства між громадянським суспільством і публічною владою з метою підвищення громадянської активності й зміцнення демократії в Україні. Співробітництво громадян із представниками публічної влади передбачає досягнення таких цілей: розвивати громадянську ініціативу, демократію участі та систему їх підтримки; оцінювати добровільну діяльність громадянина як важливий компонент його буття; розвивати широке вивчення економічних, соціальних і політичних прав та обов'язків громадян і забезпечення їх дотримання; розвивати почуття відповідальності громадян перед своєю державою й співгромадянами; усвідомлювати цінності та принципи, що лежать в основі співробітництва між громадянським суспільством і публічною владою та розмежовувати взаємні обов'язки, права й пріоритети діяльності.

Нурядові організації є каналами представлення наявних у суспільстві різних понять та інтересів, через які громадяни одержують інформацію й виражають свою думку з приводу планованих рішень. Якщо особи, які приймають політичні рішення, ведуть діалог із громадськістю та погоджуються з внесеними в процесі публічного обговорення пропозиціями, підвищиться ступінь загальної компетентності й зміцниться легітимність держави. Повага як громадянська ініціатива та публічна влада

відіграють при формуванні й здійсненні політики дотримання чинного законодавства різні, але взаємодоповнюючі ролі.

Джерела та література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятому секції Верховної Ради України 2-го скликання від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
3. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. №854/2004.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996.
5. Тацій В. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології / В. Тацій, Ю. Тодика // Право України. – 1997. – №8. – С. 29.
6. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави: порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К. : Програма Л. – 1995.
7. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство, правова держава і політична свідомість громадян / Г. П. Щедрова. – К. : ІСДО, 1994. – С. 83.

Лабa O. Правовой анализ действующего законодательства Украины относительно участия организаций гражданского общества в процессе обсуждения и принятия решений. В статье даётся историко-правовая характеристика гражданского общества и анализ действующего законодательства Украины относительно участия организаций гражданского общества в процессе обсуждения и принятия решений. Внимание акцентируется на том, что переход к демократическим формам управления государством через развитие и усиление влияния гражданского общества является критически важным для Украины. Ускорению этого процесса будут способствовать укрепление негосударственных организаций и их все более тесное сотрудничество с органами государственной власти всех уровней. В перспективе эффективность в организации гражданского общества в Украине зависит от того, насколько государство и общество способны создать условия, свободные от причин, порождающих дестабилизирующие факторы в каждой из сфер жизнедеятельности социального организма. Решающей предпосылкой обеспечения национальной государственности является соблюдение законов существования системы, создание предпосылок для естественного функционирования, предотвращение дестабилизации.

Ключевые слова: гражданское общество, законодательство Украины, организации гражданского общества.

Laba O. A Legal Analysis of Acting Legislation of Ukraine About Participation of Civil Society's Organizations in the Process of Discussion and Making Decisions. The article is devoted to the historical and legal characteristics of the civil society and the analysis of the current legislation of Ukraine concerning the participation of civil society organizations in the process of discussion and decision-making. The attention is accented at that the transition to democratic forms of governing the state through the development and strengthening of influence of civil society is critically important for Ukraine. The strengthening of non-governmental organizations and their close cooperation with all levels public authorities will speed up this process. In perspective efficiency in the organization of civil society in Ukraine depends on how the state and society are able to create an environment free of destabilizing factors in every part of the social sphere. A decisive prerequisite for ensuring the national state is to comply with the laws of the existence of the system, the creation of conditions for their functioning, preventing destabilization.

Key words: civil society, legislation of Ukraine, organization of civil society.