

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті проаналізовано правовий механізм та форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Виявлено комплекс проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави. Досліджено стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: механізм, органи державної влади, інститути громадянського суспільства, державна політика, стратегічні пріоритети.

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень у державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самокерувальним структурам, які її утворюють. Очевидно, що сильна держава неможлива без розвинутого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Проблему взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління досліджували такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін. Віддаючи належне проведеному вітчизняними та зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот до органів публічної влади виникає потреба в розробці нових механізмів взаємодії між державою та громадськістю, які б ураховували як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Зазначене й зумовлює актуальність проведеного дослідження.

Метою статті є аналіз правового механізму регулювання взаємодії органів державної влади з громадськістю.

З метою налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інститутами в липні 2012 р. Указом Президента України № 212/2012 схвалено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, що спрямовані на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства [3].

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну й духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки держава має реагувати на запити й потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається в таких правових формах:

1. Участь ІГС у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням думки громадськості, ство-

ренню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення [1].

2. Участь ІГС у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю.

З метою залучення громадських організацій до правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади законодавством передбачена передача громадській організації повністю повноважень (функцій), що їх виконує відповідний державний орган, або передача лише окремих функцій державних органів громадським організаціям, які діють паралельно або спільно з відповідними органами держави.

Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади.

Це також залучення ІГС до надання соціальних послуг; здійснення ІГС громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного й соціального спрямування тощо.

3. Участь ІГС у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення; участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення охорони громадського порядку; реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів; участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону [1].

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості діяльності органів виконавчої влади й ор-

ганів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності ІГС;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток ІГС та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
- більшість ІГС не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;
- потенціал ІГС щодо надання соціальних послуг населенню не використовується [3].

Діяльність ІГС характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Як підсумок, вітчизняні та міжнародні неурядові організації фіксують низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян.

Позитивні приклади налагодження ефективного співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та ІГС є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та ІГС є низьким, що виявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики. Перешкодами розвитку є також несформована громадянська культура, низький рівень усвідомлення суспільством таких базових понять, як "громадянське суспільство", "демократія", "верховенство права", розуміння принципу поділу влади, узгодження інтересів, толерантності та пошуку консенсусу, багатоконфесійності і поваги до прав меншин. Досить високим є й рівень суспільної підтримки патерналістського характеру держави.

Процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії також потребують повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема Рекомендацій Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі, та кращих європейських практик [2].

Із цією метою ініціюється комплексний підхід до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження Стратегії.

Протягом останніх років Верховною Радою України прийнято ряд важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації

беруть участь у здійсненні цивільного контролю над військовою організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання й протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України "Про громадські об'єднання", "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійну діяльність та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері останніми роками також має позитивну тенденцію. Так, у 2010–2011 рр. прийнято Закони України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про доступ до публічної інформації", "Про безоплатну правову допомогу", "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року", внесено зміни до Закону України "Про інформацію". Цими актами визначено, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розвитку державності, формування ІГС, порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації суб'єктів владних повноважень, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги [3].

Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії в суспільстві;
- створення сприятливих умов для утворення та функціонування ІГС;

- забезпечення участі ІГС у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства й держави;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу ІГС на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури [1].

Розбудова громадянського суспільства в Україні має орієнтуватися на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання).

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі. Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі в громадському житті.

Демократія участі є інструментом, який сприятиме розвитку існуючих форм безпосередньої й представницької демократії та має стати основою суспільного розвитку.

Влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема, шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднання до формування й реалізації політики на всіх рівнях [2].

Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності та довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути спрямована на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній і конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень заінтересованих суспільних груп, що спри-

ятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності.

Висновки. Таким чином, можна резюмувати, що взаємодія державних інститутів з ІГС є умовою існування правової демократичної держави, ІГС є партнерами держави в реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу.

Список використаної літератури

1. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
2. Глубоченко К.О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління [Електронний ресурс] / К.О. Глубоченко // Державне будівництво : ел. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/05.pdf>.
3. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

Стаття надійшла до редакції 05.11.2013.

Криворучко Ю.М. Правовой механизм регулирования взаимодействия органов государственной власти с общественностью

В статье проанализированы правовой механизм и формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти Украины. Выявлен комплекс проблем, актуальных как для общества, так и для государства. Исследованы стратегические приоритеты государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: механизм, органы государственной власти, институты гражданского общества, государственная политика, стратегические приоритеты.

Krivoruchko Y. Legal mechanisms for cooperation between government public

The article analyzes the legal mechanisms and forms of cooperation between civil society with the state authorities of Ukraine. We found a set of issues that are relevant for both the society and the state. Investigated the strategic priorities of the government policy to promote the development of civil society in Ukraine.

Developed civil society is an integral part of all democratic state in the world. In a pluralistic democracy, the state is second part of his powers in public and administrative spheres of social life and self-organizing structures that form it. It is obvious that a strong state is impossible without a developed civil society, which is becoming an important factor of state-provided social responsible and constructive dialogue with the State within the legal framework.

While it is conducted by domestic and foreign scholars in research, it should be noted that in terms of globalization and the fast development of information society, a great distrust of different social communities to public authorities there is a need to develop new mechanisms of interaction between the state and civil society, which would take into account how the modern world trends and Ukrainian realities. The above causes and relevance of the research.

Thus, with the above it can be concluded that the interaction of public institutions and civil society institutions is a condition of existence of the democratic state, civil society partners in the implementation of state rule-making, enforcement and policing, mutual trust is a prerequisite for effective cooperation and community initiatives the key to a successful dialogue.

Key words: mechanism, public authorities, civil society, public policy, strategic priorities.