

В. М. Кондратенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ЧАСТИНА ПОБУДОВИ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті проаналізовано питання узгодженої діяльності органів публічної адміністрації та зацікавлених інститутів громадянського суспільства щодо створення оптимальних умов функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Охарактеризовано основні форми взаємодії суб'єктів приватного та публічного права з питань адміністрування окремих аспектів соціальної сфери. Запропоновано шляхи законодавчого розвитку публічного консультування та діяльності громадських організацій осіб з інвалідністю.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, органи публічної адміністрації, публічно-громадське партнерство, публічне консультування, особи з інвалідністю.

Постановка проблеми. Найбільш активні прошарки населення в межах своїх основоположних прав і свобод прагнуть впливати на процеси державотворення, справедливий перерозподіл бюджетних коштів на соціальні потреби, на належне виконання посадових обов'язків суб'єктами владних повноважень загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів тощо. Особи з інвалідністю є повноправними членами соціуму, які також бажають захистити свої права і законні інтереси, бути безпосередніми учасниками управління державними справами.

Найвний масив адміністративно-правових актів з питань узгодженої діяльності та прийнятих владних рішень органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо ключових соціальних питань незахищених верств населення пронизаний формалізмом, здебільшого охоплюються загальні або занадто вузькі питання, які складно реалізувати в житті. З урахуванням наведеного постає необхідність перегляду існуючого правового механізму взаємодії публічної влади і суспільства, де важливу роль відіграє його складник щодо реалізації та захисту прав

і свобод осіб з інвалідністю через розвиток публічно-громадського партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства з метою вироблення оптимальних узгоджених дій та прийнятих управлінських рішень щодо адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю стали предметом наукового дослідження вітчизняних учених, серед яких: І.Л. Булик, А.М. Куца, Л.І. Миськів, О.В. Паровишник, С.В. Пасічніченко, Є.Ю. Соболев, А.Л. Терещенко, М.В. Чічкань, Л.П. Шумна.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу сутності, основних напрямів та форм публічно-громадського партнерства у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу. Поняття «партнерство» визначається як взяття участі в будь-якій спільній справі, занятті; взаємні відносини, контакти, основані на взаємовигідності та рівноправності [1, с. 890]. Партнерство є видом соціальної взаємодії, що якісно відрізняється від інших споріднених явищ – суб'єкти взаємодії будують свої взаємини виключно на

паритетних началах. Це відіграє важливу роль, коли мова йде про представників публічної влади та громадян, перші з яких не можуть застосовувати адміністративно-правовий інструментарій з метою стимулювання особи до виконання їхньої волі. Виключно компромісність узгоджених дій та прийнятих рішень слугує орієнтиром з досягнення запланованої мети.

Паритетна взаємодія громадянського суспільства з публічними структурами з питань забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є складною та багатогранною, маючи три основні вирази, які у своїй сукупності утворюють повну структуру аналізованого явища, серед яких загальний, спеціальний та особливий напрями публічно-громадського партнерства.

Загальний напрям партнерства за суб'єктивним складом включає поряд з особами з інвалідністю інших зацікавлених представників населення, які в активному вигляді прагнуть розвивати соціальну сферу країни. Особливість даного спрямування взаємодії відзначається подвійним характером, по-перше, особи з інвалідністю часто на пряму комунікують з представниками влади з метою доведення до них основних поточних і перспективних проблем їхнього суспільно-політичного, соціально-економічного життя, які мають бути вирішені в межах діючого законодавства. Крім іншого, ці громадяни наділені правом контролювати процес ефективного врахування своїх позицій у нормотворчій та правозастосовній діяльності й результатах прийнятих управлінських рішень. По-друге, юридичні засоби, що закріплені в Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та інших адміністративно-правових актах, покликані гарантувати дотримання положень ст. 38 Конституції України щодо забезпечення права на взяття участі всіх громадян в управлінні державними справами.

Демократична модель адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю передбачає постійний взаємозв'язок публічної влади та певних категорій громадян. У такий спосіб досягається побудова оптимальної системи

відповідних адміністративно-правових засобів, які поєднують у собі реально дієві форми, методи і способи створення сприятливого середовища для людей, які в силу функціональних проблем організму не спроможні належним чином реалізувати свій особистісний потенціал. Крім того, залучення останніх до управління державними справами підвищує їхній соціальний статус, сприяє налагодженню соціальних контактів, у зв'язку з чим інші громадяни починають сприймати осіб з інвалідністю рівними собі.

Публічні консультації є однією з основних загальних форм взаємодії, які проводяться з метою залучення широких верств населення до участі в управлінні державними справами, надання можливості для доступу до відкритої офіційної інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення прозорості діяльності цих публічних органів. Результати консультативної роботи враховуються суб'єктами владних повноважень під час прийняття рішень із питань соціально-економічного розвитку держави та регіонів, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів населення.

Цей правовий інструмент публічно-громадського взаємоузгодження позицій та ініціатив щодо ключових соціально-економічних питань і контролю за діяльністю публічної адміністрації, яким є консультації з громадськістю, за останні роки себе у значній мірі дискредитував. Окреслені проблеми охоплюють всі основні рівні, починаючи від застарілості та неактуальності в сучасних умовах Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, закінчуючи формалізмом реалізації положень цього нормативно-правового акту в практичній площині.

Проведений аналіз указанного документу дозволяє зробити висновок, що в його нормах у певній мірі не дотримано засади публічно-громадського партнерства, зважаючи на те, що провідна роль у спільній діяльності законодавцем відводиться органам виконавчої влади. Крім того, встановлено допустимість альтернативності дій щодо врахування деяких позицій громадської думки, найважливіші з яких мо-

жуть не знайти відображення в кінцевому варіанті відповідного нормативно-правового акта чи прийнятого управлінського рішення. Відповідальність за подібні дії також не передбачено, що негативно відображається на всьому процесі взаємодії влади з населенням, підриваючи демократичні основи управління державними справами.

Ключовими засадами законодавчого розвитку в аналізованій сфері має стати доопрацювання Закону України «Про публічні консультації», який окреслить загальні положення цієї форми публічно-громадського партнерства, а також прийняти постанову Кабінету Міністрів України, в якій конкретизувати процедурні питання реалізації такої взаємодії. Важливим є врахування наступних положень: 1) серед суб'єктів владних повноважень, які проводять публічні консультації, прописати органи місцевого самоврядування; 2) окреслити правовий статус учасників публічних консультацій, який має бути побудований на паритетних началах, у тому числі передбачити дисциплінарну відповідальність суб'єктів владних повноважень за зловживання своїми посадовими правами і обов'язками; 3) закріпити перелік питань, які є обов'язковими для розгляду органами публічної влади, встановити чіткі процедури врахування громадської позиції в прийнятих управлінських рішеннях і положеннях відповідних нормативно-правових актів; 4) врахувати нормативні основи щодо загального ходу законодавчої процедури, а також узгодити положення з іншими законодавчими актами, якими передбачено проведення громадських слухань, зокрема Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності»; 5) узгодити положення із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині регламентації оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій.

Публічні консультації за функціональним призначенням органічно поєднані з процедурою громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади,

яка здебільшого сприймається у вигляді публічної перевірки громадянами якості та ефективності виконання посадових обов'язків суб'єктами владних повноважень [2, с. 16]. У вітчизняному законодавстві під цим явищем розуміється складова частина механізму управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства та громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування владними суб'єктами у своїй роботі [3]. Отже, публічні консультації та громадська експертиза спрямовуються на вироблення дієвої соціальної політики, зокрема щодо осіб з інвалідністю, з боку органів виконавчої влади. Вона реалізується через взаємоузгодженість дій і прийнятих рішень, які піддаються системному громадському контролю, що є обов'язковою складовою частиною публічно-громадського партнерства.

Громадську експертизу діяльності органів влади слід розглядати у трьох ключових ракурсах: 1) соціально-правовий інструмент сприяння вирішенню актуальних проблемних питань окремих сфер суспільного життя осіб з інвалідністю за рахунок концентрації уваги інститутами громадянського суспільства на конкретних напрямках діяльності відповідних органів влади з метою реалізації публічного інтересу; 2) контролююча складова частина правового механізму громадського управління державними справами, суть якої полягає в системному з'ясуванні інститутами громадянського суспільства ступеня ефективності впровадження результатів публічних консультацій з питань створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю суб'єктами владних повноважень; 3) фактор розвитку засад публічно-громадського партнерства за рахунок ініціювання перевірки оцінки взаємодії органів публічної адміністрації та громадськості, а також підготовки пропозицій щодо залучення населення до процесу виконання покладених завдань на владних суб'єктів і підвищення рівня їхньої взаємної довіри.

Неостаннє місце серед загальних форм публічно-громадського партнерства відіграє участь у діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах публічної адміністрації. Функціонування громадських рад слід показати за такими групами реалізованих ними завдань: а) організаційно-правові завдання – внесення пропозицій та змін до орієнтовного плану проведення публічних консультацій; організація публічних заходів з актуальних питань у сфері відання відповідного відомства; внесення обов'язкових до розгляду органом виконавчої влади пропозицій або проектів нормативно-правових актів; б) контрольні завдання – проведення громадської експертизи діяльності відомства та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативних правових актів, які розробляє державний орган; здійснює громадський контроль за рівнем врахування експертних пропозицій за результатами публічних консультацій; в) інформаційно-аналітичні заходи – збирання, узагальнення та подача інформації органу виконавчої влади, отриману від інститутів громадянського суспільства щодо питань, які мають важливе суспільне значення; оприлюднення інформації щодо роботи громадською радою.

Спеціальний напрям публічно-громадського партнерства охоплює окрему категорію суб'єктів і перелік питань взаємодії у сфері адміністративно-правового забезпечення виключно прав і свобод осіб з інвалідністю. Організація узгодженості дій та прийнятих рішень між громадськістю та органами публічної адміністрації здійснюється такими суб'єктами: а) громадськими організаціями осіб з інвалідністю; б) Радою у справах осіб з інвалідністю при Кабінеті Міністрів України; в) комітетами забезпечення доступності осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури при виконавчих органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях.

Громадські організації в нашій країні є центральним інститутом громадянського суспільства, які покликані захищати права і законні інтереси своїх учасників та інших

громадян, які потрапляють у коло статутних зобов'язань [4; 5]. Ці об'єднання постійно взаємодіють з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, дотримуючись стійкої позиції на рахунок напрацювання оптимальних для себе умов функціонування публічної влади. У відповідності до положень Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» громадські організації осіб з інвалідністю різних рівнів наділені спеціальним адміністративно-правовим статусом. Відповідним громадським організаціям всеукраїнського масштабу, з урахуванням їхньої репрезентативності, законодавчо гарантуються додаткові важелі для співпраці з центральними органами виконавчої влади.

З наведеного випливає, що організована форма діяльності людей з інвалідністю має потужний ресурс у відстоюванні своїх прав перед суб'єктами владних повноважень. Разом із тим існуюча модель їхнього функціонування залишається малоефективною для широкого кола населення, оскільки переважає пріоритет гарантування реалізації здебільшого інтересів своїх членів, а фінансування відбувається переважно за рахунок державних соціальних програм. Складно вести мову про паритетну взаємодію громадських організацій та влади, коли від цього залежить рівень отримання відповідних коштів. Першочерговим є впровадження практики оцінки ефективності діяльності громадських організацій, відповідні методики на сьогодні вже напрацьовуються, а також посилити співпрацю з міжнародними грантодавцями. Лише за таких умов громадські організації осіб з інвалідністю стануть дієвим інститутом громадянського суспільства.

Особливий напрям публічно-громадського партнерства є невід'ємною складовою частиною суспільних правовідносин, які виникають під час комунікації інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації. До цього спрямування слід віднести взаємини з питань державно-громадського управління у сфері освіти та соціального діалогу щодо регулювання трудових і соціально-економічних відносин. Вказані аспекти мають надзвичайно важливе значення для осіб

з інвалідністю, оскільки рівень їхнього до-лучення до сфери освіти та трудової діяльності визначають подальшу якість суспільного життя.

Державно-громадське управління у сфері освіти реалізується через створення і діяльність репрезентативних громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства, що представляють у тому числі працівників закладів освіти, здобувачів освіти та їхніх батьків, роботодавців та інші категорії осіб, які через професійні чи особисті мотиви прагнуть брати активну участь у розбудові освітянської галузі за умови паритетної взаємодії з публічними структурами. Органи державно-громадського управління у сфері освіти утворюються за рішенням МОН України та інших органів публічної адміністрації у формі робочих груп, дорадчих, громадських, експертних та інших органів [6]. Таким чином, законодавцем розширено коло суб'єктів взаємодії з боку громадян, оскільки передбачено функціонування не лише традиційних консультативно-дорадчих органів, але й громадських органів контролю та експертних інститутів, що свідчить про надзвичайну важливість сфери освіти для задоволення державних, суспільних і приватних інтересів.

Основний зміст роботи зазначених органів з питань інвалідності полягає в спільній діяльності з представниками влади щодо вироблення дієвих правових механізмів забезпечення права людей зі стійкими порушеннями функцій організму реалізовувати свій індивідуальний потенціал в умовах належного інклюзивного середовища. Для цього громадськість постійно ініціює прийняття нових і вдосконалення відповідних нормативно-правових актів, а також сприяє затвердженню державних, регіональних і місцевих програм у сфері освіти, які спроможні забезпечити особам з інвалідністю рівні можливості в закладах освіти. Вхідження до складу таких органів батьків, що мають дітей з інвалідністю, педагогічних працівників дозволяє більш детально опрацювати проблеми, які виникають під час навчання.

Доводиться констатувати, що ідея переходу до державно-громадської системи управління освітою, в якій особистість,

суспільство й держава стануть рівноправними суб'єктами, закладено ще в положеннях Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») [7]. Однак почала вона реалізовуватися лише з прийняттям нового Закону України «Про освіту», де цьому питанню присвячена одна стаття. На сьогодні відсутні інші документи, які врегульовують окреслену проблематику.

У цьому контексті для початку компетентним суб'єктам владних повноважень спільно із зацікавленими інститутами громадянського суспільства потрібно розробити Концепцію державно-громадського управління у сфері освіти. Крім того, МОН України в обов'язковому порядку має затвердити положення щодо організації та діяльності органів державно-громадського управління у сфері освіти. У своїй сукупності дані заходи сприятимуть виробленню нормативного підґрунтя функціонування державно-громадського управління, що позитивно відіб'ється на рівні адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в закладах освіти за рахунок підвищення якості адміністративних документів із питань навчання, а також громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Процес визначення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень інститутів громадянського суспільства, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів публічної адміністрації, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин носить назву соціального діалогу [8]. Окреслені завдання реалізуються через діяльність Національної тристоронньої соціально-економічної ради, до складу якої входять найбільш репрезентативні суб'єкти від органів виконавчої влади, профспілок і роботодавців [9]. Важливість цього публічно-громадського інституту з питань інвалідності полягає в тісній взаємодії з метою узгодження діяльності і прийняття рішень щодо забезпечення належних умов працевлаштування і зайнятості цієї категорії громадян. Напрацьовані позиції

об'єктивуються у відповідних нормативних і програмних документах, що слугують подальшою основою для діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення у сфері трудової діяльності осіб з інвалідністю.

Висновки та пропозиції. Проведений теоретико-правовий аналіз основних напрямів і форм публічно-громадського партнерства у сфері функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю дозволяє зробити такі висновки.

1. Публічно-громадське партнерство щодо функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це рівноправна та конструктивна взаємодія органів публічної адміністрації із зацікавленими представниками громадянського суспільства з метою гарантування ефективної діяльності суб'єктів владних повноважень із питань нормотворчості та правозастосування щодо створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю у всіх сферах суспільного життя для задоволення публічних і приватних інтересів, що прямо чи опосередковано відображається на практиці формування та застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію.

2. Паритетна взаємодія громадянського суспільства з публічними структурами з питань адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю включає три напрями, в тому числі: а) загальний напрям публічно-громадського партнерства, що включає публічні консультації, громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, взяття участі в діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та виконавчих органах місцевого самоврядування та вивчення громадської думки; б) спеціальний напрям публічно-громадського партнерства, що передбачає конкретних суб'єктів, діяльність яких спрямовується на створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, серед яких: 1) громадські організації осіб з інвалідністю;

2) Рада у справах осіб з інвалідністю при Кабінеті Міністрів України; 3) комітети забезпечення доступності осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури при виконавчих органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях; в) особливий напрям публічно-громадського партнерства охоплює державно-громадське управління у сфері освіти та соціальний діалог щодо регулювання трудових і соціально-економічних відносин.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпін: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практич. посіб. / О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, О.В. Тинкован та ін.; за заг. ред. О.В. Літвінова. Д.: МОНОЛІТ, 2010. 180 с.
3. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Урядовий кур'єр. 2008. № 214.
4. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія / редкол.: В.П. Бех (голова), Г.О. Нестеренко (заст. голови) та ін. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. 680 с.
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 380.
7. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_5x/pg_irwjos/index.htm
8. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 28. Ст. 255.
9. Офіційний веб-сайт Національної тристоронньої соціально-економічної ради. URL: http://www.ntser.gov.ua/pro_nazradu/page9

Кондратенко В. Н. Публично-общественное партнерство как важная составляющая построения действенной системы административно-правовых средств обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью

В статье проанализирован вопрос согласованной деятельности органов публичной администрации и заинтересованных институтов гражданского общества относительно создания оптимальных условий функционирования системы административно-правовых средств обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью. Охарактеризованы основные формы взаимодействия субъектов частного и публичного права по вопросам администрирования отдельных аспектов социальной сферы. Предложены пути законодательного развития публичного консультирования и деятельности общественных организаций лиц с инвалидностью.

Ключевые слова: административно-правовые средства, органы публичной администрации, публично-общественное партнерство, публичное консультирование, лица с инвалидностью.

Kondratenko V. Publicly public partnership as constituent of construction of effective system is important administrative legal backer-ups of rights and freedoms of persons with disability

In the article the question of the concerted activity of organs of public administration and interested institutes of civil society is analysed in relation to creation of optimal operating of the system conditions administrative legal backer-ups of rights and freedoms of persons with disability. The basic forms of co-operation of private and public legal subjects are described on questions administration of separate aspects of social sphere. The ways of legislative development of the public advising and activity of public organizations of persons are offered from persons with disability.

Key words: administratively legal facilities, organs of public administration, publicly public partnership, public advising, persons with disability.