

Значення адміністративно-правових механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства

Ткаченко Ю. С.

здобувач

Донецький юридичний інститут

Міністерства внутрішніх справ України

вул. Степана Тільги, 21, Кривий Ріг, Дніпропетровська область, Україна

orcid.org/0000-0002-8582-1726

tkachenko007@meta.ua

Ключові слова:

органи публічної адміністрації, інституції громадянського суспільства, державне управління, органи державної влади, соціально-економічний розвиток, громадські об'єднання, органи публічної влади, адміністративні послуги, нормативно-правове забезпечення, самоорганізація громадян.

Взаємодія держави та громадянського суспільства в Україні пройшла кілька етапів, зумовлених організаційно-правовим забезпеченням цього процесу. Зроблено спробу дослідити кожен із виокремлених етапів взаємодії громадських інституцій із державою, акцентувавши на позитивних та негативних сторонах такої взаємодії.

Розкрито значення адміністративно-правових механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства. Підкреслено значення інституцій громадянського суспільства в процесі здійснення державного управління, яке проявляється у сприянні обстоюванню прав громадян у відносинах з органами державної влади. З'ясовано роль інституцій громадянського суспільства в механізмі державного управління, призначення яких полягає в гарантуванні сталого соціально-економічного розвитку держави. Акцентовано на незавершеності демократичних перетворень і тривалій дискусії про вплив держави на суспільні процеси й баланс сил публічної влади і громадянського суспільства. Визначено проблематику успішного вдосконалення законодавчої бази та збільшення уваги влади до проблеми розвитку громадянського суспільства. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення процесу самоорганізації громадян.

Констатовано, що в сучасних умовах становлення демократичних інституцій і традицій діяльність інституцій громадянського суспільства набуває великого значення для розвитку всієї системи суспільних відносин. Саме вони нині покликані сприяти обстоюванню прав громадян в їхніх відносинах із державними інституціями, консолідувати громадські ініціативи та виступати гарантом сталого соціально-економічного розвитку держави. Позитивним напрямом, що дає змогу сподіватися на успішні перспективи демократизації, стали процеси самоорганізації громадян України. При цьому донині в Україні визнається факт незавершеності демократичних перетворень і тривають дискусії про вплив держави на суспільні процеси і про баланс сил публічної влади і громадянського суспільства. Тому дослідження вказаних питань є актуальним та перспективним.

The importance of administrative and legal mechanisms of interaction of public administration bodies and institutions of civil society

Tkachenko Yu. S.

Applicant

Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

Stepana Tilhy str., 21, Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region, Ukraine

orcid.org/0000-0002-8582-1726

tkachenko007@meta.ua

Key words:

public administration bodies, civil society institutions, public administration, public authorities, socio-economic development, public associations, public authorities, administrative services, regulatory support, self-organization of citizens.

The interaction between the state and civil society in Ukraine has gone through several stages due to the organizational and legal support of this process. An attempt is made to explore each of the selected stages of interaction of public institutions with the state, focusing on the positive and negative aspects of such interaction.

The article reveals the importance of administrative and legal mechanisms of interaction between public administration bodies and civil society institutions. The importance of civil society institutions in the process of public administration is emphasized, which is manifested in the promotion of the rights of citizens in relations with public authorities. The role of civil society institutions in the mechanism of public administration, the purpose of which is to ensure sustainable socio-economic development of the state. Emphasis is placed on the incompleteness of democratic transformations and the ongoing discussion on the influence of the state on social processes and the balance of power of public authorities and civil society. The issue of successful improvement of the legal framework and increasing the government's attention to the problem of civil society development has been identified. The normative-legal provision of the process of self-organization of citizens is characterized. It is stated that in modern conditions of formation of democratic institutions and traditions the activity of civil society institutions acquires great importance for the development of the whole system of social relations. Today, they are called to promote the rights of citizens in their relations with state institutions, to consolidate public initiatives and to act as a guarantor of sustainable socio-economic development of the state. The processes of self-organization of Ukrainian citizens have become a positive direction that allows us to hope for successful prospects for democratization. At the same time, the fact that democratic transformations are incomplete is still recognized in Ukraine, and discussions are underway on the state's influence on social processes and on the balance of power between public authorities and civil society. Therefore, the study of these issues is relevant and promising.

Обґрунтування вибору теми дослідження.

Налагодження ефективної взаємодії між органами публічної адміністрації та громадянським суспільством виступає першочерговим завданням державної політики в контексті здійснення державного управління. А тому й завдання щодо створення дієвого механізму співпраці органів державної влади та інституцій громадянського суспільства, участі останніх у виробленні та прийнятті управлінських рішень із найважливіших політичних, соціальних, економічних та інших суспільно значимих питань, набувають особливої актуальності.

Не менш важливою проблемою на шляху до вирішення вищевказаних питань слугує недосконалість

чинного адміністративного законодавства, що не дає змоги змінити наявну практику взаємовідносин.

Налагодження ефективної міжсекторальної взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади потребує, передовсім, зміцнення адміністративно-правових основ функціонування інститутів громадянського суспільства, вдосконалення інститутів представництва громадян, а також створення дієвих механізмів взаємодії між владою та громадськими об'єднаннями як на центральному, так і на регіональному рівні.

Отже, головне завдання щодо вирішення поставленого наукового завдання полягає у виробленні дієвих адміністративних механізмів, які

в практичній площині дадуть змогу утворити оптимальну систему прямих і зворотних зв'язків між органами державної влади та громадянським суспільством, що суттєво залежать від рівня інституціоналізації останнього.

Стан дослідження. Науковий пошук у напрямі дослідження проблем децентралізації влади, її взаємодії з інститутами громадянського суспільства досліджували представники різних галузей права, зокрема В.М. Алексєєв, М.О. Баймуратов, С.К. Бостан, М.В. Владимиров, Ю. Габермас, Л.М. Герасіна, М. Козюбра, Р.А. Колишко, С.А. Комаров, В.Я. Любашиц, Ю.М. Петрушенко, П.А. Трачук, Ю.О. Фрицький, О.Н. Ярмиш. Разом із цим значення адміністративно-правових механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства в роботах вищевказаних авторів розкрито фрагментарно, що створює передумови для проведення подальших наукових досліджень.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі чинного адміністративного й конституційного законодавства та практики його реалізації розкрити значення адміністративно-правових механізмів у взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства.

Виклад основних положень. Взаємодія держави та громадянського суспільства в Україні пройшла кілька етапів, зумовлених організаційно-правовим забезпеченням цього процесу. І етап – початковий. З моменту проголошення незалежності в Україні стали активно розвиватися різноманітні громадські рухи. Цей процес був зумовлений низкою причин, головними з яких можна назвати збільшення прав і свобод громадян та зменшення державного контролю над суспільними процесами. Водночас нормативно-правове забезпечення розвитку громадянського суспільства тривалий час не відповідало суспільним вимогам. Першу спробу навести лад у законодавчому полі було зроблено у середині 1992 р., коли Верховна Рада України ухвалила нині вже скасований Закон України «Про об'єднання громадян». При цьому законодавцем була допущена юридико-технічна помилка, коли до об'єднань громадян було зараховано не тільки громадські організації, а й політичні партії.

Вказану правову помилку було виправлено у 2013 р., з прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання». Зокрема, ст. 2 коментованого законодавчого акта прямо зазначає, що сфера дії цього закону не поширюється на: 1) політичні партії; 2) релігійні організації; 3) непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 4) асоціації

органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; 5) саморегулювльні організації, організації, які здійснюють професійне самоврядування; 6) непідприємницькі товариства (які не є громадськими об'єднаннями), утворені на підставі інших законів [1].

II етап – правова регламентація. Важливим кроком легалізації діяльності об'єднань громадян в Україні стало прийняття у 1996 р. Основного Закону – Конституції України, у ст. 36 якої було зафіксовано право громадян на свободу об'єднання [2]. Після ухвалення Конституції України законотворчий процес, що регламентує діяльність ІГС в Україні, отримав новий поштовх. Як наслідок, у 1997 р. було прийнято закони України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [3] та «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [4], у 1998 р. – «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [5], у 2001 р. – «Про політичні партії в Україні» [6] та «Про органи самоорганізації населення» [7], у 2003 р. – Цивільний кодекс (ЦК) України [8].

На останньому документі варто зупинитися докладніше. Громадські об'єднання в ЦК України визначено як одну з форм непідприємницьких товариств, що не мають на меті одержання прибутку. У Кодексі зазначалося, що право участі в такому товаристві є особистим немайновим правом, яке не можна передавати іншій особі. Кодекс також визначив, що засновники товариства можуть не брати безпосередньої участі в управлінні об'єднанням. Виконання цих функцій покладено на правління організації. Причому в установчому акті (статуті) може передбачатися створення інших органів, що виконуватимуть управлінські, контрольні та інші покладені на них функції. Ще одним важливим для розвитку громадянського суспільства документом став ухвалений у 2003 р. Господарський кодекс України [9].

Як було зазначено в цьому нормативному акті, діяльність усіх громадських об'єднань прямо чи опосередковано є «господарською», що зумовлює необхідність відповідного державного регулювання. Таким чином, було завершено етап правової регламентації діяльності об'єднань громадян, протягом якого держава визначила правила діяльності громадських об'єднань, правові умови їхніх функціонування та підзвітності.

III етап – початок налагодження взаємодії. Цей етап бере свій старт із видання в середині 2004 р. Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [10]. Відповідно до змісту цього документа, органи виконавчої влади отримали доручення проводити консультації з громадськістю щодо нормативно-правових актів, які стосуються прав

і свобод громадян, проєктів державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, а також звітів про виконання державного та місцевих бюджетів. Згідно з Указом при органах виконавчої влади доручалося утворити консультативно-дорадчі органи – громадські ради, які мали сприяти врахуванню громадської думки під час ухвалення відповідних управлінських рішень.

На виконання цього Указу на початку 2005 р. було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки» [11]. Цим документом було регламентовано порядок створення та роботи громадських експертних рад, які мали забезпечувати гласність і прозорість процесу проведення індексації грошових доходів населення та змін цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню. У листопаді 2010 р. видано постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12].

Відповідно до нього край важливим державним завданням визнавалося налагодження механізмів ефективного партнерства держави з громадськими об'єднаннями, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до цього міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям доручено:

- вжити заходів для проведення протягом трьох місяців із дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування;

- до утворення зазначених рад забезпечити функціонування громадських рад, утворених до набрання чинності цією постановою;

- відповідно до законодавства забезпечити урахування позиції професійних спілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань під час прийняття рішень із питань, що стосуються формування та реалізації соціально-економічної політики і регулювання соціально-трудових відносин.

Крім цього, документ зобов'язував органи влади проводити консультації з громадськістю у форматі відкритого публічного обговорення з приводу:

- проєктів рішень, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав і свобод, а також актів, якими передбача-

ється встановлення певних заборон або обмежень для об'єднань громадян;

- проєктів державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку;

- звітів розпорядників бюджетних коштів про їхні витрати за минулий рік.

IV етап – інституціоналізація взаємодії. Зазначимо, що суттєвою перешкодою на шляху ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави був застарілий Закон України «Про об'єднання громадян», ухвалений у 1992 р. Він містив численні норми, що суперечили Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 11), на що було вказано Європейським судом із прав людини.

Новим кроком у розвитку організаційно-правових засад відносин між державою та громадянським суспільством стало ухвалення 26 лютого 2016 р. Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 [13]. Цим Указом було затверджено нову Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. Метою цього документа було визначено створення умов для розвитку кооперації та партнерства між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади, сприяння розвитку різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації населення.

Як стратегічні напрями реалізації Стратегії було затверджено: 1) створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку НУО; 2) забезпечення реальної участі громадськості під час формування та реалізації державної та регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; 3) сприяння участі НУО у вирішенні соціально-економічних проблем; 4) створення умов для ефективної співпраці між органами публічної влади, НУО та бізнесом.

Висновки. У сучасних умовах становлення демократичних інституцій і традицій діяльність ПГС набуває великого значення для розвитку всієї системи суспільних відносин. Саме вони нині покликані сприяти обстоюванню прав громадян в їхніх відносинах із державними інституціями, консолідувати громадські ініціативи та виступати гарантом сталого соціально-економічного розвитку держави. При цьому донині в Україні всіма (ученими, політиками, суспільствознавцями) визнається факт незавершеності демократичних перетворень і тривають дискусії про вплив держави на суспільні процеси і про баланс сил публічної влади і громадянського суспільства.

Поступове вдосконалення законодавчої бази та збільшення уваги влади до проблеми розвитку громадянського суспільства нагальними, на думку дослідників, залишаються такі проблеми:

- недосконала система оподаткування НУО;
- ускладнена процедура легалізації діяльності громадських об'єднань, яка інколи розтягується на декілька місяців;
- відсутність державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства;
- неготовність органів публічної влади різних рівнів до рівноправного діалогу з НУО;
- недопущення НУО до надання адміністративних та соціальних послуг на місцевому рівні.

Водночас позитивним трендом, що дає змогу сподіватися на успішні перспективи демократизації, стали процеси самоорганізації громадян України. Її проявами стали революційні події 2004–2005 рр., а також 2013–2014 рр. Основними рушійними силами зміни влади у країні в ті роки виступали саме формальні й неформальні громадські об'єднання, які захищали свої права на свободу вибору, виступів, участь в управлінні тощо.

Література

1. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 25. Ст. 252.
4. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 52. Ст. 312.
5. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 р. № 281-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 1. Ст. 2.
6. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
7. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
9. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
10. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 146.
11. Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.01.2005 р. № 39. *Офіційний вісник України*. 2005. № 3. Ст. 138.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення: 14.08.2020).

References

1. On public associations: Law of Ukraine of March 22, 2012 № 4572-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. № 1. Art. 1
2. The Constitution of Ukraine // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. № 30. Ст. 141.
3. On charitable activities and charitable organizations: Law of Ukraine of 05.07.2012 № 5073-VI. Information of the Verkhovna Rada. 2013. № 25. Art. 252.
4. On professional creative workers and creative unions: Law of Ukraine of 07.10.1997 № 554/97. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1997. № 52. Art. 312.
5. On youth and children's public organizations: Law of Ukraine of 01.12.1998 № 281-XIV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1999. № 1. Art. 2.
6. On political parties in Ukraine: Law of Ukraine of 05.04.2001 № 2365-III. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2001. № 23. Art. 118.
7. On the bodies of self-organization of the population: Law of Ukraine of 11.07.2001 № 2625-III. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2001. № 48. Art. 254.
8. Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine of 16.01.2003 № 435-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. №№ 40-44. St. 356.

9. Economic Code of Ukraine: Law of Ukraine of 16.01.2003 № 436-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. St. 144.
10. On providing conditions for wider public participation in the formation and implementation of public policy: Decree of the President of Ukraine of 31.07.2004 № 854/2004. Government courier. 2004. № 146.
11. On the Procedure for Involving Representatives of Public Organizations to Observe Changes in Prices and Tariffs for Goods and Services Sold to the Population and Wage Levels of Employees of Economic Sectors: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 15.01.2005 № 39. Official Gazette of Ukraine. 2005. № 3. Art. 138.
12. On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 03.11.2010 № 996. Official Gazette of Ukraine. 2010. № 84. Art. 2945.
13. On promoting the development of civil society in Ukraine: Decree of the President of Ukraine of 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (access date: 14.08.2020).