

УДК 342.6:347.471 (477)

С. І. Іщук*кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін**(Національний університет "Острозька академія")*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У нашій державі за роки незалежності частково сформована державна політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, для реалізації якої створено відповідну нормативно-правову базу. Забезпечення відкритості та прозорості державної політики є одним з пріоритетних завдань кожного органу виконавчої влади, для реалізації якого державні інституції повинні, зокрема, проводити консультації з громадськістю, здійснювати взаємодію з консультативно-дорадчими органами – громадськими радами, сприяти проведенню громадської експертизи своєї діяльності тощо.

Питання функціонування інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії із органами державної влади є предметом розгляду кількох суспільних наук, зокрема філософії, соціології, політології. Разом з тим, свою нішу при дослідженні вказаного питання займає юриспруденція, яка вивчає саме правові механізми взаємодії влади та громадянського суспільства. Необхідно відзначити значний доробок вітчизняних дослідників у вивченні теоретичних та практичних політико-правових проблем взаємодії держави та громадянського суспільства, серед яких І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. М. Колодій, А. В. Грамчук, М. А. Бойчук,

О. Г. Чувардинський та інші дослідники. Однак, зважаючи на те, що державна політика у сфері взаємодії влади та громадянського суспільства перебуває на стадії становлення, існує актуальна потреба подальшого дослідження питання взаємодії влади та громадянського суспільства.

Основними програмними документами, відповідно до яких здійснюється та планується державна політика у сфері взаємодії влади та громадянського суспільства є Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки", Укази Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 р. № 683, "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 р. № 854, "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 вересня 2005 р. № 1276 та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р "Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" [1]. Саме у цьому документі Кабінетом Міністрів України визначено принципи та механізми розвитку громадянського суспільства.

У Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства визначено окремим розділом форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). Активно використовуються, зокрема, такі форми взаємодії: участь зазначених інститутів у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та

громадянина; здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій; надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навиків ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

При цьому, на спеціальній інтерактивній інформаційно-аналітичній системі Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада" [2] визначені форми взаємодії згруповано у 2 сектори: консультації з громадськістю; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади. Крім цього, на наш погляд, третьою групою форм взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, яка є актуальною та потребує детального розгляду, є інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. На наш погляд, така форма взаємодії не може бути включена у категорію консультацій, оскільки передбачає контрольні повноваження інститутів громадянського суспільства стосовно органів виконавчої влади. Далі розглянемо детальніше зазначені форми взаємодії.

Консультації з громадськістю при прийнятті рішень органами державної влади. Нормативно-правовою основою консультацій із громадськістю як форми взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є Указ Президента "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 року № 854 [3].

Відповідно до вимог п. 1 цього Указу пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади є створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.

Порядок проведення консультацій з громадськістю визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [4]. Вказаним актом затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок), яким передбачено, що консультації з громадськістю 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 повинне також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з

важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню 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.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг, переваг окремим категоріям суб'єктів господарювання, делегування повноважень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання.

Відповідно до п. 5 Порядку організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у визначеній сфері державного і суспільного розвитку, або виступає головним розробником нормативно-правового акта.

Основними проблемами, які, на наш погляд, на сьогодні виникають при реалізації вказаної форми взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є наступні.

По-перше, п. 20 Порядку визначено, орган виконавчої влади зобов'язаний за результатами громадського обговорення розмістити інформацію про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Однак, на наш погляд така норма потребує суттєвої деталізації. В Порядку необхідно передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами консультацій не буде враховано органом виконавчої влади.

По-друге, сам Порядок проведення консультацій з громадськістю у сьогоденних умовах діяльності владних інститутів є суто формальним атрибутом і виконується органами виконавчої влади виключно з бюрократичним способом. Для прикладу: відповідно до даних інтерактивної інформаційно-аналітичної системи Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада" Міністерством економіки України було обговорено 167 проектів нормативно-правових актів, за результатами таких обговорень було висловлено 5 пропозицій, жодна з яких не була врахована і т. д [5].

Іншими нормативно-правовими актами, що регулюють досліджувану форму взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" [6], на підставі якої в мережі Інтернет створено урядовий портал, та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р. "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" [7], яке деталізує вимоги попереднього нормативно-правового акту для усіх центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Діяльність громадських рад при органах виконавчої влади.

Громадські ради – це консультативно-дорадчі органи, що створені при центральних та місцевих органах виконавчої влади відповідно до Указу Президента України "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 р. № 854 та Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої

влади, раді міністрів АРК, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м.м. Києві та Севастополі державній адміністрації (надалі – Положення про громадську раду) [4]. Громадські ради створюються відповідними нормативними актами органів виконавчої влади та діють на основі положення. Ці структури наділені дорадчими, інформаційними та консультаційними повноваженнями.

Призначення громадських рад – бути ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення державної політики у певній сфері, галузі, додатковим експертно-інформаційним ресурсом відповідного органу виконавчої влади. Необхідними умовами результативної діяльності громадських рад є, по-перше, прагнення влади забезпечити стабільність у відносинах із суспільством через розуміння його потреб та постійний діалог із ним, а, по-друге, спроможність організованої громадськості доносити, представляти та відстоювати власні інтереси у відносинах з органами виконавчої влади, надавати аналітичну та експертну допомогу цим органам.

До складу громадських рад, повинні входити представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Також до роботи громадської ради можуть залучатися представники органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій, окремі фахівці.

Станом на 1 вересня 2010 року при центральних і місцевих органах виконавчої влади діють 85 громадських рад. На сьогоднішній день до складу громадських рад входить понад 1600 осіб, з яких близько 1000 осіб є представниками громадських організацій, близько 100 – представниками професійних спілок, у такій же кількості – представниками засобів масової інформації та органів виконавчої влади, 40 – представниками органів місцевого самоврядування, близько 300 – представниками інших категорій

громадськості. Відповідно до даних інтерактивної інформаційно-аналітичної системи Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада" протягом 2006-2009 років громадськими радами було проведено 1448 засідань [8].

Відповідно до вимог Положення про громадську раду до повноважень громадських рад входить:

- підготовка та подання пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю;
- подання пропозиції щодо строків проведення публічних громадських обговорень;
- подання пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом;
- розробка та подання пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів;
- обробка отриманих за результатами проведення консультацій з громадськістю пропозиції і зауваження з питань формування та реалізації державної політики і подача їх в установленому порядку відповідному органу виконавчої влади;
- систематичне інформування громадськості, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання.

Громадська рада з метою виконання покладених на неї завдань має право: отримувати в установленому порядку від відповідного органу виконавчої влади інформацію, необхідну для своєї роботи; утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комітети, комісії, експертні групи) відповідно до напрямів роботи ради; залучати до своєї роботи

представників органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців; проводити асамблеї, конференції, збори.

Рада провадить свою діяльність відповідно до затверджених нею планів роботи. Основною формою роботи громадської ради є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше ніж один раз на квартал.

Засідання громадської ради є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. У засіданнях громадської ради можуть брати участь керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади. Рішення громадської ради є правомочним, якщо воно приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. При цьому, рішення ради мають рекомендаційний характер та відповідно до п. 15 Положення про громадську раду обов'язкового розглядаються відповідним органом виконавчої влади.

Очевидно, що в механізмі діяльності громадських рад є доречним зауваження, яке висловлювалося нами стосовно консультацій з громадськістю – норма про врахування рішень ради органом виконавчої влади у своїй діяльності потребує уточнення та деталізації, зокрема визначення вичерпного переліку випадків, за яких орган виконавчої влади не матиме права приймати власне рішення всупереч рішенням громадської ради, для прикладу у випадку коли таке рішення було підтримано більш як 3/4 від загального складу відповідної громадської ради.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Досліджувана форма взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства здійснюється на підставі Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади,

затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 (надалі – Порядок) [9]. При цьому, необхідно відзначити, що нещодавно запроваджена громадська експертиза отримала схвальні відгуки від інститутів громадянського суспільства, та за умови реального функціонування, така форма може стати дієвим механізмом впливу та взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства [10].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Вказаним Порядком, визначено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту із необхідними реквізитами.

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює

проведення громадської експертизи; 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; 4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України "Про інформацію".

Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі – експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

При цьому орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій: 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; 2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу; 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 4) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті; 4) надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для

розміщення на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" необхідні відомості про громадську експертизу.

Порядок реалізації громадської експертизи, на наш погляд, містить окремі недоліки, які необхідно усунути для повноцінної реалізації вказаного механізму взаємодії влади та громадянського суспільства.

По-перше, в п. 3 Порядку визначено, що орган виконавчої влади "сприяє" у проведенні експертизи у разі надходження від інститут громадянського суспільства відповідного запиту. На наше переконання, в цій ситуації слід використати більш імперативне формулювання, на зразок "зобов'язаний допустити до проведення експертизи".

По-друге, п. 6. Порядку передбачено, що пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи "враховуються" органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Однак, так само як і за результатами громадських консультацій, в Порядку необхідно передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами експертизи не буде враховано органом виконавчої влади.

По-третє, поряд із обов'язком органу виконавчої влади надати відповідь інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій також повинен бути встановлений для такого органу обов'язок інформувати суб'єкта про результати виконання експертної пропозиції у разі її схвалення.

Таким чином, слід констатувати, що існуючі форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення та внесення запропонованих нами змін до нормативно-правових актів з метою запровадження більш чіткого та імперативного

порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності органів виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

2. Інтерактивна інформаційна-аналітична система Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада". Головна сторінка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>.

3. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 146. – С. 12.

4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36.

5. Інтерактивна інформаційна-аналітична система Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада". Консультації з громадськістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>.

6. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 57.

7. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та

взаємодії із засобами масової інформації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 84. – С. 2147.

8. Інтерактивна інформаційна-аналітична система Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство та влада". Громадські ради при органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>.

9. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.

10. Айвазовська О. Здобутки організацій громадянського контролю за 2008 рік / О. Айвазовська // Громадянське суспільство. – 2009. – № 3 (10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>.

Ишук С. І.

Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні

У статті досліджуються правові проблеми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. Автором проаналізовано такі форми взаємодії як консультації із громадськістю, діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та громадська експертиза, виявлено їх недоліки та запропоновано пропозиції щодо удосконалення таких форм

Ключові слова: консультації із громадськістю, громадські ради при органах виконавчої влади, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, інститути громадянського суспільства

Ищук С. И.

Правовые проблемы взаимодействия власти и гражданского общества в Украине

В статье исследованы правовые проблемы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества. Автором проанализированы такие формы взаимодействия как общественные слушания, деятельность общественных советов при органах исполнительной власти, общественная экспертиза, выявлены их недостатки и сделаны предложения по их усовершенствованию

Ключевые слова: общественные слушания, общественные советы при органах исполнительной власти, общественная экспертиза деятельности органов исполнительной власти, институты гражданского общества

Ishchuk S. I.

The legal problems of cooperation of power and civil society in Ukraine

The article deals with the legal problems of cooperation of executive power organs and institutes of civil society. The author analyses such forms of cooperation as consultations with public, activity of public councils attached to executive power organs, and public examination. The disadvantages of the abovementioned forms are revealed and the suggestions of how to improve them are given

Key words: consultations with public, public councils attached to executive power organs, public examination of activity of executive power organs, institutes of civil society