

Гордієнко І. Л.,
аспірант кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНУ ВЛАДУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ІНСТИТУТІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Анотація. У статті проаналізовано основні аспекти взаємодії державних інститутів зі структурами громадянського суспільства в умовах реформування українського суспільства. Розглянуто питання залучення громадськості до управління державними справами через використання інститутів прямої демократії. Автор особливу увагу приділяє питанням подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні. З огляду на це гармонізація відносин держави та громадянського суспільства постає як життєво вирішальна необхідність.

Ключові слова: державна влада, громадянське суспільство, безпосередня демократія, права людини, політична участь.

Постановка проблеми. Важливим завданням юридичної науки є об'єктивне вивчення організації державної влади, а відповідно, і державного управління суспільством на основі розвитку конституціоналізму. При цьому конституціоналізм, хоча і не є єдиною можливою формою організації державного управління, має кардинальне значення для організації державної, а відповідно, і всієї публічної влади. Важливим моментом такої організації є всебічний, всеохоплюючий ефективний контроль суспільства за функціонуванням публічної влади в цілому, за організацією державної влади в цілому, за організацією влади в кожній з галузей влади в цілому, за організацією державного управління, а також державний та громадський контроль за елементами різних галузевих владних структур (систем). Саме тому особливого значення набувають інститути народовладдя, тобто участі населення в процесі соціального управління, впливу на державну діяльність та, відповідно, обмеження, у випадку необхідності, свавілля державної влади. Така функція контролю, маючи всеохоплюючий характер, повинна базуватись на принципах прямого та зворотного зв'язку між суспільством, тобто сукупністю всіх громадян, які проживають на території України, та всіма елементами публічної і, перш за все, державної влади [1, с. 95].

Оцінюючи сьогоденний стан громадянського суспільства, варто наголосити на тому, що в соціально-гуманітарній сфері є чимало праць, в яких автори аналізують дану проблематику. Варто назвати представників вітчизняної наукової думки, які присвятили свої праці розгляду проблем участі громадськості в державних справах, серед них Е. Афонін, Р. Войтович, М. Козюбра, О. Корнійчук, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Скакун та інші.

Метою статті є дослідження основних тенденцій до розширення участі громадських структур в управлінні різними сферами суспільного життя, а також гармонізація відносин держави та громадянського суспільства в умовах реформування українського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні не досить чітко визначені засади державності, через що невизна-

ченим залишається баланс у співвідношенні держави та громадянського суспільства. У загальнонаціональному дискурсі поступово були втрачені старі означення категорій свободи, справедливості, демократії, права тощо. Їх новий зміст сприймається уповільнено. У щорічному аналізі демократичних процесів у Центральній і Східній Європі та Євразійському регіоні Nations in Transit 2016, який проводить Freedom House, Україна посіла 18 місце з 29 країн. Рейтинг ґрунтується на семи показниках: процес виборів, розвиток громадянського суспільства, свобода ЗМІ, рівень демократії центрального уряду, рівень демократії місцевого правління, незалежність і робота системи правосуддя, корупція. Згідно з цими показниками, найбільші проблеми України – у сфері корупції та системи правосуддя (оцінка 6 із 7 балів), найкраща ситуація – з розвитком громадянського суспільства (2,25 бала із 7), що відповідає європейському рівню.

«Громадянське суспільство залишається найміцнішим елементом української демократичної модуляції, – наголошується у звіті Freedom House, де акцентується на активному залученні українського громадянського суспільства до боротьби з корупцією та участі в незалежних правозахисних кампаніях. У звіті також йдеться про те, що саме громадянське суспільство відіграє найвизначнішу роль у просуванні реформ в Україні. Загальна оцінка України – 4,68 із 7 балів, що визначають її як країну «з перехідним урядом або гібридним режимом» [2].

У конституційному праві під громадянським суспільством, як правило, розуміють систему самостійних, незалежних від держави суспільних інститутів та відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, для життєдіяльності соціальної та духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління [3, с. 90]. Ф. Ревель визначив громадянське суспільство як громадян, які діють в усьому з власної ініціативи, поза актами держави, поза відповідальністю перед владою, що править іменем держави. Отже, громадянське суспільство, попри все багатство теоретичних означень, є домінуючою, самосвідомою, а тому і структурованою зсередини недержавною ланкою нації, народу [4, с. 217].

Громадянське суспільство також визначається як комплексний конституційно-правовий інститут, який являє собою структуроване об'єднання населення даної країни – з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами та зв'язками, що взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії та права. Громадянське суспільство є самостійною соціально організованою структурою, формою самоорганізації суспільства, яка здатна узгоджувати різноманітні інтереси людей [5, с. 89]. Таким чином, громадянське суспільство здебільшого розглядається у двох аспектах: як система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів

та як суспільно-правовий інститут. Обидві форми існування громадянського суспільства дають змогу реалізуватись тільки за умови існування демократії.

Громадянське суспільство не є новелою конституційно-правової думки України. Деякі з проектів Конституції України, що розроблялись на початку 1990-х років, містили розділ – «громадянське суспільство» (Проект Конституції України, підготовлений робочою групою Конституційної Комісії Верховної Ради у складі Мацюка А.Р., Тація В.Я., Юзькова Л.П., Шемшученка Ю.С. та інших від 1 січня 1992 р.) або «демократичне суспільство» (Проект Конституції України, підготовлений робочою групою в складі Мурашина Г.О., Тація В.Я., Цвіка М.В., Погорілка В.Ф., Копейчикова В.В. та інших за дорученням Центрального Комітету Компартії України у червні 1991 р.) [6, с. 459].

В останні роки влада здійснює певні кроки щодо розвитку громадянського суспільства. Зокрема, Кабінет Міністрів на виконання Указу Президента України від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затвердив план заходів з реалізації у 2017 році Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, що, без сумніву, є свідченням системності роботи влади з упровадження механізмів співпраці держави та громадянського суспільства. Стратегією було визначено перелік основних заходів для подальшої реалізації, а саме: створення сприятливих умов для формування та розвитку інститутів громадянського суспільства; сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці. Реалізація передбачених заходів сприятиме посиленню інституційної спроможності різних видів інститутів громадянського суспільства, залученню громадськості до прийняття державних рішень та вирішення питань місцевого значення, участі неурядових організацій у наданні соціальних послуг, розвитку громадянського суспільства в Україні [7].

Останнім часом актуалізується питання про взаємодію організацій громадянського суспільства з органами державної влади. Зокрема, зазначається, що становлення ефективної співпраці між інституціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісної трансформації політичної системи в Україні, змін у моделі державного управління, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. При цьому варто наголосити, що вплив громадянського суспільства на процеси функціонування держави, визначення перспективних напрямів її розвитку, формування органів державної влади тощо здійснюється на засадах народовладдя – відповідно до специфіки політичної системи держави [8, с. 41]. При цьому споріднюють діяльність громадянського суспільства та держави єдині публічні інтереси, ціннісні орієнтири, конструктивно визначені пріоритети соціального розвитку, які мають під собою спільну територіальну основу, суверенітет народу. І хоча громадянське суспільство становить більш широку множину самоврядних асоціацій, кожна з яких, окрім спільних цінностей, має власні соціальні інтереси, настанови, цілі, тільки разом з державними і муніципальними органами, засобами масової інформації вони можуть досягнути сво-

їх національних та корпоративних цілей, інтегруючись в єдину загальнонародну спільноту [9, с. 12].

Визнаючи роль громадянського суспільства, країни розвиненої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє: по-перше, звільнити державу від реалізації окремих, надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів для населення; по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимації органів публічної влади); по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням. Натомість відмова від комунікації з громадським сектором і його відсторонення від формування політики перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору як у соціальній, так і в політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання [10, с. 3].

Зазначене призвело до того, що протягом останнього десятиріччя в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості в політичному житті країни, розширилися можливості громади безпосередньо та дієво впливати на формування та реалізацію державної політики. Окрім таких вже ustalених, хоча й досі проблемних, форм прямого впливу на політичні процеси, як вибори (мають характер епізодичної участі та насправді є формою опосередкованої участі, адже полягають у підтримці політичної позиції окремої партії) та референдум (мають несистемний характер і є досить неоднозначними у країнах зі слабкими демократичними традиціями), набули популярності також і такі альтернативні способи залучення громадян, як створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проектів нормативних актів. У свою чергу, це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, спільних рухів і відповідних законодавчих пропозицій.

У процесі реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами найважливішим є питання правового забезпечення підстав та порядку проведення консультацій з громадськістю під час прийняття нормативно-правових актів та інших суспільно-важливих рішень. Зважаючи на брак демократичних традицій та політичної культури в Україні, саме інструментами законодавчого регулювання можна стимулювати органи влади до належного проведення публічних консультацій. Серед чинних нормативно-правових актів, що стосуються цього питання, варто виокремити Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року та Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996). Кожен із цих актів надає певні можливості громадянам. Зокрема, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає обов'язки регуляторних органів оприлюднювати плани регуляторної діяльності, проекти регуляторних актів не менше, ніж за один місяць до їх прийняття, опрацьовувати отримані зауваження та пропозиції тощо [11]. Таким чином, даний закон, з однієї сторони, сприяє підвищенню рівня

прозорості в діяльності держави та участі громадян в управлінні державними справами, а з іншої сторони, він стосується тільки обмеженої сфери суспільних відносин: його норми поширюються лише на нормотворчість у сфері господарювання, та він не зв'язує обов'язком публічних консультацій ні Верховну Раду України, ні низку інших органів державної влади.

Урядовий Порядок проведення консультацій із громадськістю (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996) визначає багато важливих елементів для залучення громадськості до управління державними справами, серед яких визначено, що консультації з громадськістю проводяться з питань стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Консультації з громадськістю організовує та проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного та суспільного життя. Інститути громадянського суспільства (громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їхні об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації працевлаштування, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства України) можуть ініціювати проведення консультацій із громадськістю шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Згідно з п. 12 Порядку проведення консультацій із громадськістю обов'язково проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо: проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку тощо.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після його закінчення. Значна увага в Порядку проведення консультацій із громадськістю присвячується також вивченню громадської думки [12].

Проте необхідно звернути увагу на те, що коло суб'єктів нормотворчої ініціативи в Порядку проведення консультацій із громадськістю обмежено, наприклад, щодо органів місцевого самоврядування цей акт Уряду має лише рекомендаційний характер. Також він не стосується Президента та інших інституцій, які не належать до органів виконавчої влади. Саме тому в Україні були можливими факти, коли дуже дискусійні державні рішення ухвалювалися без належного громадського обговорення («харківські угоди» щодо продовження терміну базування в Севастополі Чорноморського флоту РФ, закони «Про

основи державної мовної політики» від 3 липня 2012 року, «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року тощо). Проблемою є також і те, що практично не існує юридичних наслідків за недотримання Порядку проведення консультацій із громадськістю, зокрема, за непроведення громадського обговорення щодо певного проекту рішення, або за неналежне проведення такого обговорення. Адже цей порядок затверджено лише актом Уряду, а не законом.

На практиці також очевидним є той факт, що громадянське суспільство в Україні на сучасному етапі має таку ж невисоку спроможність, як і державні органи. Тому громадськість майже не реагує на абсолютну більшість проектів рішень, розміщених на офіційних веб-сайтах органів влади. Отже, органам влади необхідно застосовувати активні засоби комунікації: напругу інформувати потенційно зацікавлених суб'єктів про проект рішення; створювати відкриті робочі групи для підготовки проекту рішення тощо [13, с. 55].

Для ефективної політичної участі надзвичайно важливою є якість підготовчої роботи, виконаної органом влади: має бути проведена належна аналітична робота; потрібне чітке формулювання проблеми, яку пропонується вирішити, з'ясувати причини її виникнення, вироблення різних варіантів вирішення проблеми. Правове вирішення названих проблем має здійснюватись у різні способи, в тому числі й через удосконалення законодавства, що регулює публічні консультації. Одним з варіантів є ухвалення Закону «Про нормативно-правові акти», в який потрібно включити розділ, присвячений консультаціям із громадськістю.

Як форму політичної участі також можна розглядати участь громадськості в різних дорадчих та допоміжних органах. У цьому контексті особливу увагу варто звернути на такий інструмент, як громадські ради. Правовий статус утворення та функціонування громадських рад регулюється Типовим Положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Зокрема, громадська рада визначена постійно діючим колегіальним, виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки рід час формування та реалізації державної політики. Серед повноважень громадської ради варто виділити такі, як: підготовка та подання органу пропозицій щодо організації консультацій із громадськістю; подання органу обов'язкових для розгляду пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, вдосконалення роботи органу; проведення, відповідно до законодавства, громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості тощо [12].

Досвід функціонування громадських рад в останні роки засвідчив наявність низки проблем. У багатьох органах громадської ради, після затвердження Типового положення про громадську раду, протягом тривалого часу навіть не були утворені. У дуже багатьох органах формування громадських рад відбувалося в конфліктний спосіб. До складу громадських рад окремих міністерств та інших органів виконавчої влади було включено по сто та більше членів. Це перетворило громадські ради на неефективні структури, які практично не мали впливу на державну політику.

Така ситуація зумовлена різними причинами. З одного боку, багато громадських організацій керувались не публічним інтересом, а використовували його, аби підвищити власну впливовість та престиж. Багато нових членів громадських рад не мали жодного досвіду роботи і компетентності з тематики органу влади. З іншого боку, в деяких органах виконавчої влади курівництво вдавалося до маніпуляцій з формування громадських рад, аби отримати підконтрольні, а не критично налаштовані структури [13, с. 57].

Для підвищення ефективності діяльності громадських рад їх доцільно використовувати як експертно-громадський майданчик для донесення позиції громадськості про діяльність відповідного органу та про сферу державної політики колегії самих органів, насамперед міністерств. Утім, необхідно вказати, що громадські ради чи колегії органів влади будуть ефективними лише тоді, якщо у співпраці з громадськістю дійсно зацікавлене керівництво органу, тобто це, насамперед, інструмент керівника для отримання додаткової інформації та часто альтернативної точки зору.

Висновки. Здійснений аналіз дозволяє зробити наступні висновки, що в межах проведення конституційно-правової модернізації для розвитку взаємозв'язку та взаємодії громадянського суспільства і безпосереднього здійснення народовладдя необхідно впливати нормативно-правовими і державно-управлінськими засобами. До таких засобів, зокрема, відносяться наступні: створити сприятливе конституційне і законодавче середовище для подальшого розвитку, реалізації та захисту права на звернення кожного громадянина до органів державної влади, права кожного на правову допомогу тощо; конституційно закріпити засади реальної участі членів громадянського суспільства у всіх видах безпосереднього здійснення влади народом; спростити участь громадськості в прийнятті державно-владних рішень, у тому числі через безпосереднє здійснення влади народом шляхом удосконалення процедури участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях, здійснення громадського контролю (громадська експертиза) за діяльністю органів публічної влади; підтримка програм соціального партнерства, які дозволяють поєднувати зусилля держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства (неформальне соціальне партнерство).

Література:

1. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні / Інститут законодавства Верховної Ради України. Інститут держави та права ім. В.М. Корецького. Київ, 2009. 204 с.
2. Nations in Transit 2016. Freedom House. URL: <http://freedomhouse.org/report/nations-transit-2016>
3. Вітик І.Р. Конституційне право України: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Київ: Видавець Карпенко В.М., 2012.
4. Речицький В.В. Конституціоналізм. Коротка версія. Читанка з конституціоналізму для зацікавлених. Харків: Харківська правозахисна група. Права людини, 2014. 264 с.

5. Парламентаризм: реєстр термінів і понять / довідк. вид. авт.-упоряд.: О.Л. Копиленко та ін. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ: К.І.С., 2012. 512 с.
6. Янчук А.О. Безпосереднє здійснення влади народу в Україні (конституційно-правовий аналіз): монографія. Камінець-Подільський: Тов. «Друкарня Рута», 2014. 492 с.
7. Про затвердження плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки / Урядовий портал. URL: <http://swwww.kmu.gov.ua/pras>.
8. Мірошніченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія; за ред. О.Л. Копиленка. Київ: «Фенікс», 2012. 360 с.
9. Мірошніченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні (теоретичний та практичний аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2012.
10. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості. Аналітична доповідь: Національний інститут стратегічних досліджень / Кулик Віталій Олександрович, Яблонський Василь Миколайович, Розумний Максим Миколайович. Київ, 2012.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 97.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. Офіційний вісник України .2010. № 84. С. 36.
13. Правові механізми взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні: історичний досвід і виклики сучасності: наукова записка В.П. Горбатенко (кер. авт. кол.), І.О. Кресіна, О.В. Кукуруз, В.П. Тимошук, О.В. Стрельцова, Л.О. Матвійчук. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького: НАН України, 2013. 82 с.

Гордиенко И. Л. Влияние гражданского общества и институтов непосредственной демократии на государственную власть

Аннотация. В статье анализируются основные аспекты взаимодействия государственных институтов и структур гражданского общества в условиях реформирования украинского общества. Рассматривается вопрос участия общественности в управлении государственными делами путем использования институтов прямой демократии. Особое внимание автор уделил вопросам дальнейшего развития гражданского общества в Украине. Исходя из указанного, гармонизация отношений государства и гражданского общества становится жизненной необходимостью.

Ключевые слова: государственная власть, гражданское общество, непосредственная демократия, права человека, политическое участие.

Gordiyenko I. Influence of civil society and institutes of direct democracy on state power

Summary. The article is devoted to the analysis of the main issues present in the interaction between the authorities and public during reformation in Ukraine. The problem of public participation in the government administration through direct democracy is discussed. The author paid special attention to the question of following development of civil society in Ukraine. All of this is a reason to harmonization interaction between state and civil society.

Key words: state authorities, civil society, direct democracy, human right, politic participation.