

Олександр Дергачов

ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Міжнародні зобов'язання України, які торкаються її внутрішніх справ мають два джерела походження. Перше, — приєднання до Ради Європи, що відбулося на основі простої належності країни до континентального простору, яке було пов'язано з подальшим виконанням певного переліку зобов'язань щодо приєднання до європейських конвенцій та дотримання демократичних норм. Орієнтація РЄ на підтримання загальноєвропейського діалогу має наслідком високу толерантність до країн-членів, утримання від застосування санкцій. Її ефективність щодо заохочення до розвитку демократії є низькою. Друге пов'язане з проголошенням наміру інтегруватися до ЄС та НАТО. Одним з проявів зближення з цими організаціями стало укладення низки угод та планів, які містять ініційовані самою Україною зобов'язання в сфері демократичних реформ. Загалом маємо парадоксальну ситуацію: Україна зволікає з виконанням зобов'язань перед РЄ, але добровільно бере на себе більш складні завдання, за умов, коли перспективи європейської та євроатлантичної інтеграції є абсолютно нечіткими.

Ще одна змістовна суперечність полягає у тому, що загалом зобов'язання в політико-правовій сфері передбачають не просто реформування, а, фактично, досягнення нового якісного рівня суспільно-політичного розвитку, тобто мети, яка далеко виходить за межі можливостей та компетенції державної влади. Передовсім це стосується розвитку інститутів громадянського суспільства, яке радше має розглядатися не як об'єкт, а суб'єкт моделювання національного поступу, модернізації самої влади, а отже, побудови консолідованої правової демократії. Крім того, слід зважати на умови поглиблення міжнародної співпраці: тільки розвиток стосунків на рівні структур громадянського суспільства є необхідною

умовою зміцнення взаємної довіри, без чого цільна політична інтеграція неможлива. На даному етапі Україні доводиться долати успадковане відставання та викривлення суспільного розвитку, підсилюючи внутрішні чинники зовнішніми.

У резолюціях і рекомендаціях ПАРЄ теми, що стосуються умов розвитку громадянського суспільства, формулюються так: «Посилити контрольну функції парламенту, зокрема схвалити закон про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради; встановити законодавчі гарантії та умови діяльності парламентської опозиції... продовжити реформу місцевого самоврядування для впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування»¹. «Проаналізувати перешкоди, з якими зіткнулися органи державної влади України при ратифікації договорів Ради Європи... посилити співпрацю з Радою Європи для того, щоб забезпечити повну відповідність законодавства та практики України стандартам та принципам Організації, особливо стосовно стандартів, закріплених в Європейській конвенції з прав людини, а також повну відповідність рішенням Європейського Суду з прав людини...»².

У Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 року зазначається: «Політичні реформи, що закріпили б «правила гри» та створили передумови для гарантування демократичних прав і свобод законними інституціями та сприяли б політичній конкуренції, не було завершено дотепер... Асамблея визнає досягнення Помаранчевої революції, що дозволили утвердитися в Україні основоположним демократичним свободам: у країні є свобода слова та ЗМІ, свобода зібрань, свобода політичної конкуренції та опозиції, а також енергійне громадянське суспільство. Більше того, рік тому країна довела свою здатність провести вільні та справедливі вибори до парламенту. Проте чого Україні не вистачає сьогодні, це гарантій, вбудованих в її демократичні інституції, що консолідували б новоздобуті свободи»³. Констатуємо, що зацікавленість міжнародної спільноти у реформах в Україні останнім часом пов'язується не тільки з «розширенням території демократії», а й з запобіганням дестабілізації.

У «Плані дій Україна — НАТО», підписаному у листопаді 2002 р. в підрозділі «внутрішні справи», зазначено: «З метою більш тісної євроатлантичної інтеграції Україна продовжуватиме проводити внутрішню політику, основувану на зміцненні демократії та верховенстві права, повазі до прав людини, принципі

розподілу влад і незалежності судів, демократичних виборах відповідно до норм Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), політичному плюралізмі, свободі слова, повазі до прав національних та етнічних меншин та недискримінації за політичними, релігійними або етнічними ознаками. Зусилля мають бути спрямовані на реформування правоохоронних структур, удосконалення механізмів забезпечення дотримання і виконання всіма державними та громадськими структурами принципу верховенства права, посилення ролі структур, що захищають громадянські права». План містить, серед інших, окрему мету, — «сприяння постійному розвитку і зміцненню громадянського суспільства, верховенству права, захисту основних прав людини і громадянських свобод»⁴. Щорічні Цільові плани дій, які затверджуються Указами Президента України, містять підрозділи «Забезпечення верховенства права та додержання прав людини»⁵.

Найбільш детально програма сприяння становленню громадянського суспільства прописана в угодах з Європейським Союзом. Крім того, слід взяти до уваги, що ЄС обов'язково бере до уваги виконання зобов'язань перед Радою Європи країнами, що претендують на розвиток співпраці. Угода про партнерство та співробітництво передбачає взаємодію між ЄС та Україною, що враховує «загальні цінності, які вони поділяють, і містить зобов'язання «Зміцнювати політичні та економічні свободи, які є самою основою партнерства». Сторони, що домовляються, зафіксували переконаність «у надзвичайній важливості верховенства закону та поваги до прав людини, особливо прав меншин, створення багатопартійної системи з вільними і демократичними виборами...»⁶. План дій Україна — ЄС спрямований на конкретні досягнення у виконанні зобов'язань щодо спільних цінностей. Одним з пріоритетів Плану є подальше посилення стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права. Підрозділ Плану Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи фіксує такі завдання: «Відповідно до міжнародних зобов'язань України та її стратегічної мети щодо подальшої європейської інтеграції Україна продовжуватиме внутрішні перетворення на основі зміцнення демократії, верховенства права, поваги до прав людини, принципу розподілу влади та незалежності суду, демократичних виборів відповідно до норм і стандартів ОБСЄ та Ради Європи (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, що належать до національних меншин, недискримінація

за ознакою статі та політичної, релігійної та етнічної належності)»⁷. Окремий пункт Плану, — «Забезпечення розвитку громадянського суспільства» передбачає «дотримання права на свободу об'єднань та залучення громадян до процедури прийняття рішень, у тому числі через організації громадянського суспільства».

У Заходах щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна — ЄС, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 р. у розділі «Забезпечення розвитку громадянського суспільства», передбачалося розробити проекти законів України: Про внесення змін до Закону України Про об'єднання громадян, Про свободу совісті та релігійні організації, Про звернення громадян, розробити проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством. Також було заплановано забезпечити проходження у Верховній Раді України проекту Закону України Про внесення змін до Конституції України (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування).

Терміни підготовки проекту закону України Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян» (нова редакція) переносилися з 2005 р. на 2006 р., потім на 2007 р., але він залишається не виконаним. Законопроект, за дорученням Кабінету Міністрів знаходиться на доопрацюванні «у зв'язку з необхідністю урахування офіційних висновків експертів ОБСЄ та Ради Європи». Підготовка проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» так само перебуває на стадії доопрацювання та узгодження з центральними органами виконавчої влади. Ще у 2005 р. мав бути здійснений ще один захід, — розроблення проекту «Концепції взаємодії держави та громадянського суспільства». В грудні 2006 р. проект Концепції було внесено на розгляд Кабінету Міністрів. Триває його опрацювання структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», щодо зловживання правом на свободу світогляду і віросповідання зареєстровано у Верховній Раді 26.01.07 із запізненням понад рік⁸.

Певний прогрес у забезпеченні реалізації права на свободу об'єднань та залучення громадян до участі в управлінні державними справами, у тому числі через організації громадянського суспільства можна пов'язувати з додатковими кроками уряду. Розмір збору за державну реєстрацію об'єднань громадян

з 1 січня 2007 р. зменшився вдвічі. Професійні спілки з 1 січня 2007 р. звільнені від сплати реєстраційного збору, що узгоджується зі статтею 2 «Конвенції № 87 Міжнародної організації праці про свободу асоціації та захист права на організацію» (постанова Кабміну від 31 травня 2006 р. №768). Проект Закону України «Про звернення громадян» за рішенням Кабміну має бути внесений на розгляд у тримісячний термін після набуття чинності Адміністративно-процедурним кодексом. Водночас, постановою Кабміну від 31.05.06 розмір збору за державну реєстрацію об'єднань громадян з 1 січня 2007 р. зменшено вдвічі⁹.

В Україні існує розвинена мережа громадських організацій. Модернізація законодавства, що забезпечує їх функціонування, є актуальним питанням. Але більшою мірою обмежує потенціал громадських організацій спотворена суспільно-політична практика та слабкість матеріальної бази для становлення впливового «третього сектору». Для прогресу в цьому питанні потрібно в принципі обмежувати роль держави у сферах, де можуть і мають діяти інституції громадянського суспільства, сприяти зміцненню прошарку економічно самостійних громадян. Наразі система громадських рад при органах влади, консультації та громадські слухання ще не стали інструментами реального впливу на управлінські рішення. Зберігається практика маніпулювання громадського активністю. У найближчій перспективі цілеспрямовані системні дії органів влади, спрямовані на сприяння розвитку громадянського суспільства, є маловірогідними.

У рамках виконання підрозділу Плану «Забезпечення захисту прав людини та основних свобод відповідно до європейських та міжнародних стандартів» Україна уклала ряд конвенцій та факультативних протоколів ООН і Ради Європи. 9 лютого 2006 р. Україною ратифіковано Протоколи №12 та №14 до «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» (Закон України №3435). Україною підписано «Європейську конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів» (квітень 2005 р.), Додатковий протокол до «Конвенції про захист прав людини та людської гідності щодо застосування біології та медицини, який стосується заборони клонування людей» (квітень 2006 р.). «Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» та Додатковий протокол до неї було підписано 29.08.05. Закон про ратифікацію після кількох доопрацювань, зокрема з урахуванням висновків експертів

Ради Європи, отриманих у вересні 2006 р., був 09.01.07 проголошений в цілому. Але 30.01.07 Президент наклав на нього вето, як на такий, що не відповідає Конституції України. Так само не забезпечено ратифікацію «Європейської конвенції про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів». 01.03.06 МЗС направило законопроект на розгляд Президента України для подальшого внесення на розгляд Верховної Ради України. 12.09.06 Секретаріатом Президента України Мініюсту доручено доопрацювати проект Закону «Про відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів» і пов'язаний з ним проект Закону «Про ратифікацію Європейської конвенції про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів». Законопроекти готуються до повторного направлення на погодження до заінтересованих органів виконавчої влади. Зволікання з ратифікацією може бути інтерпретоване як недооцінка важливості питання, яке за європейською практикою є актуальним і показовим.

Україна поступово просувається до європейських стандартів правового забезпечення прав людини та основних свобод. Проте залишається серйозна проблема дотримання законів на практиці, у тому числі щодо фінансування. Для реального забезпечення прав людини і основних свобод необхідно суттєво реформувати соціально-економічну сферу. Водночас, варті спеціальної уваги такі питання, як недостатня толерантність державної системи і, зокрема, бюрократії до пересічних громадян, недостатня дієздатність і загалом орієнтованість судової системи на захист їх прав та інтересів. Як свідчить досвід десятків країн, найскладнішим у розвитку владних інститутів є формування самостійної дієздатної судової гілки влади. Сама її природа передбачає наявність високої правової культури та розвинених інституцій громадянського суспільства. Для нових незалежних держав розвиток судової системи становить особливу складність.

«Заходи» з об'єктивних причин не можуть бути достатнім інструментом досягнення цілей, закладених у «Плані дій Україна — ЄС». Є досить серйозні проблеми з відповідністю заходів цього розділу відповідним орієнтирам Плану дій та загальній спрямованості цього документа, так само, як і деклараціям щодо європейського вибору. Попри підвищення повноважень Кабінету Міністрів, документ, що затверджується його розпорядженням, не є адекватним характеру завдань. Реформування політико-правової сфери переважно зводиться до законотворчості.

Але змін потребує суспільно-політична практика, політична культура еліти, державних службовців, громадян загалом. Крім того, слід мати на увазі, що неформальна реалізація цілей Плану має передбачати активну роль інституцій громадянського суспільства, вихід за межі дій влади.

Слід зауважити, що Заходи щодо виконання Плану дій Україна — ЄС на 2005, 2006 та 2007 роки містять мало оригінальних, реально нових завдань. Розділ «Політичний діалог і реформування» містить значну кількість завдань, передбачених зобов'язаннями України перед Радою Європи. Це ті завдання, які мали бути давно виконані. Числені законопроекти, ухвалення чи навіть підготовка яких складає «Заходи», розглядаються у Верховній Раді вже багато років. З багатьма заходами відбуваються метаморфози спрощення: замість запланованого ухвалення нових законів, врешті-решт вносяться зміни до старих. Таким чином, по-перше, сам підхід урядів до виконання «Плану дій» видається досить схематичним. По-друге, об'єктивні та суб'єктивні причини, які постійно гальмували процес реформування політичної та правової сфери, продовжують свою дію. Для повноцінного досягнення цілей Плану дій була б потрібна загальнонаціональна програма затверджена Верховною Радою, яка б базувалася на підтримці всіх основних політичних сил. Черговий річний план заходів, затверджений розпорядженням хай і більш повноважного, ніж раніше, Кабінету Міністрів, не став достатньо ефективним інструментом досягнення кінцевого успіху¹⁰.

Розділ Плану Дій «Політичний діалог та реформування» має розглядатися як ключовий для поглиблення співпраці з ЄС і наближення до критеріїв членства. Якість реалізації заходів розділу найкраще демонструють наявність реального прагнення, політичної волі, готовності до перетворень європейського гатунку. Неформальний підхід до реалізації розділу Плану передбачає зміну якості влади, характеру урядування. Очевидно, що майже три роки дії Плану не позначені такими змінами. Натомість, простежується тенденція до «економізації» Кабміном європейського курсу країни і утвердження спрощеного підходу до завдань реформування політичної сфери.

Політичні умови виконання Заходів не забезпечені належним чином. Значну специфіку на виконання заходів розділу накладає особлива роль у цьому Верховної Ради, адже йдеться передовсім про ухвалення законів та ратифікацію міжнародних конвенцій.

До того ж, на практиці значну роль у розробці законопроектів відігравав та відіграє Секретаріат Президента. На ситуації з виконанням Плану дій позначається та обставина, що річні плани на 2005 та 2006 роки формувалися різними урядами, і Заходи на 2007 рік мають складатися, затверджуватися і виконуватися знову новим урядом. Відмінності у політичних пріоритетах між урядами, так само, як і окремі суперечності між гілками влади, найбільшою мірою позначаються на виконанні розділу «Політичний діалог та реформування». Реально бракує як постійної уваги до виконання завдань, так і належної координації дій гілок та органів влади.

Затримка з виконанням окремих пунктів Плану офіційно пояснюється змінами урядів, та навіть змінами у керівництві окремими міністерствами. Особливо це пов'язано новими акцентами у діяльності центрального органу виконавчої влади після формування антикризової коаліції та Кабінету Міністрів на чолі з Віктором Януковичем. Заходам Кабміну бракує системності та спадковості. Частина заходів не здійснена у 2005 р. не перенесена в план 2006 р. Такі заходи фактично опинилися поза контролем громадськості. Даються взнаки фінансово-економічні обмежувачі реалізації окремих заходів, які потребують значних витрат. Під час розгляді у Верховній Раді питань про ратифікацію конвенцій, лунають аргументи на кшталт: «країна ще не готова». Виникають складні проблеми з внесенням змін у чинне законодавство, аби впровадити міжнародні стандарти в забезпеченні захисту прав людини та основних свобод відповідно до європейських та міжнародних стандартів, зокрема в таких аспектах як права дитини, гендерна рівність, умови праці. Щодо значної частини заходів виникає ситуація узгодження змісту законопроектів: укладених в Україні з європейськими інституціями (ОБСЄ, Радою Європи) на предмет відповідності європейським нормам і перевірки міжнародних конвенцій на відповідність українській Конституції. При цьому такі узгодження і перевірки не завжди відбуваються достатньо оперативно і конструктивно.

З урахуванням стану виконання заходів існують можливості суттєвого покращання ситуації, — ухвалення законів, затвердження концепцій та програм. Проте це стосуватиметься формального боку справи. Для країни важливо відчувати практичні наслідки дії законів, впровадження реального політичного діалогу та поглиблення реформ. Важливим індикатором виконання зобов'язань, передбачених Планом дій, слугуватиме саме ставлення до них

з боку уряду та парламенту. Наразі виконання Плану, використання його потенціалу як для реформування, так і для розвитку співпраці з ЄС не виглядає пріоритетним для виконавчої та законодавчої гілок влади. Заходи, які здійснюються, не мають виразного системного впливу на розвиток суспільно-політичної ситуації.

Якою є перспектива? В Угоді про створення антикризової коаліції зазначені завдання «ефективного захисту прав і свобод громадян:

- утвердження повноцінного громадянського суспільства, в якому людина всебічно розвивається і самореалізується;

- забезпечення незалежної діяльності громадських організацій і рухів, збільшення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень;

- забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ;

- запровадження гендерної рівності»¹¹.

Угода про створення парламентської опозиції у Верховній Раді України V скликання містить параграф «громадянське суспільство». В ньому зафіксовано: «Державна підтримка розвитку громадянського суспільства має передбачати:

- налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами;

- вчасне і публічне реагування державних органів влади на ініціативи та звернення громадськості.

Для реалізації зазначених пріоритетів учасники Коаліції зобов'язуються вдосконалити нормативно-правову базу діяльності громадських організацій, що передбачає схвалення законопроектів:

- «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян»;

- «Про відкритість та прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування»;

- «Про соціальні послуги» (регламентація механізмів та умов надання послуг неприбутковими організаціями);

- «Про непідприємницькі неприбуткові організації»;

- «Про громадський контроль»¹².

Результати позачергових парламентських виборів дають підстави прогнозувати більш злагоджену і цілеспрямовану роботу всіх гілок влади заради поглиблення демократичних реформ і впровадження європейських стандартів урядування. Провідні політичні сили вивели європейську інтеграцію з-під впливу

політичної кон'юнктури і загалом є близькі до консенсусу в цьому питанні. Залишається відкритим питання про рівень їх готовності дійсно поглиблювати демократичні перетворення та розвивати сучасну європейську політичну культуру.

Передовсім це має позначитися у підходах до продовження конституційної та загалом політичної реформи. Зокрема, важливо розширювати простір розвитку громадянського суспільства. На порядку денному має з'явитися й переоцінка об'єктивних можливостей державної влади. Україні у спадщину від радянських часів дісталася традиція «важкої держави», тобто іманентна гіперболізація ролі та функцій влади, її претензії на те, щоб все контролювати і за все відповідати. Це, зокрема, є однією з базових причин поширення реальної безвідповідальності. Переоцінка можливостей держави породжує її перевантаження зобов'язаннями, збільшує кількості тих сфер, в яких мали б діяти ринок, самоврядування, ініціатива громадян і де сама вона приречена на неуспіх. Крім того, така концепція державної влади породжує два масштабні негативні феномени. Перший, — бюрократизація, тяжіння до ручного управління, нівелювання ролі законів, права. Другий, — закріплення державного патерналізму і заохочення масового утриманства. Все це суттєво спотворює систему орієнтації влади та її суспільно-політичну роль. У вирішенні зазначених проблем роль зовнішніх чинників не може бути надто вагомою.

¹ Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року. <http://www.coe.kiev.ua/uk/index1.htm>

² Там само.

³ [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/res1549\(2007\).htm](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/res1549(2007).htm)

⁴ <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/1709.htm>

⁵ Див.: Цільовий план Україна — НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна — НАТО. Додаток до Указу Президента України від 18 червня 2007 року № 535/2007 <http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/11960/plan2007.doc>

⁶ <http://www.delukr.ec.europa.eu/en/Data/pca-ukr.pdf>

⁷ <http://www.delukr.ec.europa.eu/data/doc/Action-plan-ukr.pdf>

⁸ Позиційний документ щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна — ЄС у 2005-2007 роках. <http://www.kmu.gov.ua/document/83127264/PP%20ukr%20120607.doc>

⁹ Там само.

¹⁰ Детальніше аналіз виконання Плану дій «Україна — ЄС» див.: Національна безпека і оборона. 2007.- №2. — С. 2-12 та №5, — С 5-28.

¹¹ <http://www.spu.in.ua/ua/documents/4499>

¹² <http://www.razom.org.ua/docs/ugoda.doc>