

6. Шаронов А. Мы далеко не пионеры / А. Шаронов // Независимая газета. – 2004. – 26 октября. – С.3.
7. Тарле Е.В. Наполеон/ Е.В.Тарле: [послесловие и комментарии В.А.Дунаевского и Е.И.Чапкевича]. – М.: Пресса, 1992. – 640 с.
8. Полохало В. Негражданское общество как социологический феномен Украины. Отражение социального характера „среднего” украинца в избирательном процессе / В. Полохало // Политические исследования. – 1999. – № 6. – С.31-32.

УДК 321.01:329.7

**Корнієвський О. А.**

Національний інститут стратегічних досліджень

### **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

*Проаналізовано нинішній стан та визначено пріоритетні напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку інституцій громадянського суспільства в сучасній Україні. Виділена роль держави щодо формування та розвитку громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** *нормотворча діяльність, громадські об'єднання України, неурядові організації, громадянське суспільство.*

**Корниевский А.А.**

### **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ**

*Проанализировано нынешнее состояние и определены приоритетные направления усовершенствования нормативно-правового обеспечения развития институций гражданского общества в современной Украине. Выделена роль государства в формировании и развитии гражданского общества.*

**Ключевые слова:** *нормотворческая деятельность, общественные объединения Украины, неправительственные организации, гражданское общество.*

**Korniyevsky O.**

### **SOME QUESTIONS OF LEGISLATIVE SUPPORT OF SOCIAL ORGANISATIONS IN UKRAINE**

*The current condition has being analyzed also the main ways of improvement of normatively legal providing with securing of civil society institutes development in modern Ukraine has being defined. The State's role in the formation and development of society is highlighted*

**Key words:** *rule setting activity, civil associations of Ukraine, non-governmental organizations, civil society.*

Стаття 36 Конституції України закріплює вихідний принцип утворення громадських об'єднань: „Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадянського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей”. Утім, для повноцінного функціонування суспільно корисних та соціально значущих громадських об'єднань в Україні не вистачає належного законодавчого, нормативно-правового та організаційно-інституційного підґрунтя. Недосконалість вітчизняного правового поля щодо повноцінного функціонування різних форм громадської самоорганізації та типів громадських об'єднань, незацікавленість органів влади в партнерській співпраці, неструктурованість власне діяльності неурядових організацій (далі – НУО), надмірність повноважень державних органів щодо здійснення контролю за їхньою діяльністю, дефіцит взаємної довіри стримує запровадження постійно діючої ефективної системи (механізмів, інструментів, технологій, комунікацій) взаємодії органів влади з громадськими об'єднаннями. За слушним висновком К. Козлова, сьогодні організації третього сектору в Україні потребують розробки законодавчо визначених повноважень у виробленні та реалізації соціальної політики держави, зокрема актуалізується проблема розробки та прийняття окремого закону України про взаємодію органів влади і громадських організацій, який окреслював би межі участі суб'єктів взаємодії у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень [1, с. 14].

У контексті зазначеного вище зробимо наголос на тому, що законодавство України про об'єднання громадян уже не відповідає сучасному стану розвитку громадських об'єднань, поза правовим регулюванням залишилися низка питань, які потребують нагального вирішення. Існує нагальна потреба у прийнятті нових законодавчих актів, які визначали б особливості функціонування громадських правозахисних організацій. Через відсутність законодавчої бази, що передбачала б можливість створення громадянами України фондів, посилює небезпеку поширення в нашій державі присутності міжнародних фондів, створення під гранти фіктив-

них НУО. Діяльність філій, відділень, представництв та інших структурних осередків НУО зарубіжних держав в Україні, а також вітчизняних НУО, що реалізують програми (проекти), спрямовані на реформування певних сфер суспільного життя в Україні за фінансової допомоги зарубіжних інституцій, також потребує відповідного унормування. І до сьогоднішнього дня в українському законодавстві відсутнє юридичне визначення неурядового аналітичного центру.

Безсистемний характер реформування правового забезпечення громадського сектору в Україні багато в чому зумовлений відсутністю базового закону, який відповідав би іншим нормативно-правовим актам системи законодавства. 3 квітня 2008 р. Європейський суд з прав людини визнав чинний Закон України „Про об'єднання громадян” таким, що порушує Конвенцію Ради Європи про захист прав людини й основоположні свободи та є недемократичним. Головними вадами цього закону, на думку експертів Українського незалежного центру політичних досліджень, є заборона створювати суспільно корисні об'єднання, тобто такі, що діють в інтересах громади або суспільства, заборона юридичним особам створювати громадські організації, штучне обмеження території дії громадської організації через існування територіальних статусів, заборона НУО займатися господарською діяльністю [2, с. 4-5]. Крім того, чинний Закон України „Про об'єднання громадян” містить багато суперечностей і з Конституцією України, і з Цивільним кодексом, необґрунтовано обмежує реалізацію права громадян на свободу об'єднання, здатний заблокувати діяльність будь-якої реально діючої громадської організації.

З метою забезпечення належного правового регулювання процесів громадської самоорганізації Міністерством юстиції України розроблено проект закону України „Про громадські організації” (від 14 листопада 2008 р. № 3371), який у встановленому порядку було внесено урядом України на розгляд Верховної Ради України. У законопроекті враховано досвід законодавчого забезпечення діяльності НУО у провідних європейських країнах, у тому числі „Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі” (прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р.), які за своїм змістом визначають загальні засади формування національного законодавства держав – учасниць Ради Європи, що гарантує свободу

об'єднань та врегульовує діяльність громадських організацій, а також положення Рекомендації СМ/Rec (2007)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам (щодо створення та діяльності неурядових організацій). За висновком В. Федоренка і Я. Кагляк, ухвалення Верховною Радою України зазначеного вище законопроекту дозволило б „здійснити якісне законодавче забезпечення інституту громадських організацій в Україні, а отже, – забезпечити ефективне функціонування всієї системи інститутів громадянського суспільства, оптимізувати шляхи й форми соціально відповідального діалогу між громадянським суспільством і правовою державою”, сприяло б: „забезпеченню прозорості законодавства, єдності нормативного регулювання та практики його застосування; ... ліквідації територіальних обмежень діяльності громадських організацій; забезпеченню правової можливості для фізичних і юридичних осіб створювати максимально широкий спектр громадських організацій; розширенню правових можливостей громадських організацій щодо здійснення своєї діяльності, у тому числі й господарської, створенню правового підґрунтя для запровадження нових механізмів державного замовлення на надання громадськими організаціями окремих послуг на конкурсних засадах” [3].

Зазначений вище законопроект так і не було включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України, незважаючи на численні звернення НУО України на його підтримку та заяви на кшталт того, що такі дії українських парламентарів суперечать міжнародним зобов'язанням України. За бездіяльності політиків і чиновників марно сподіватися на швидке ухвалення парламентом України нових редакцій законів України „Про благодійництво та благодійні організації”, „Про соціальні послуги”, внесення змін і доповнень до законів України „Про органи самоорганізації населення”, „Про організації роботодавців”, „Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” та інших. На наше переконання, істотних змін потребують окремі положення Закону „Про інформацію” в контексті визначення чітких процедур доступу громадських організацій і рухів до публічної інформації. Ще гірша ситуація з ухваленням давно вже розроблених законопроектів про доступ до публічної інформації та про створення суспільного телебачення й радіомовлення (громадського мовлення). Вирішення цих питань залежить переважно від політич-

ної волі можновладців, ефективного менеджменту, прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Отже, за висновком В. Сюмар і М. Лациби – авторів статті „Чи вона справді працює”, розміщеної 22 жовтня 2009 р. в інтернет-виданні „Українська правда”, „українські політики до конфуціанської мудрості, вочевидь, не дозріли, і громадянське суспільство, яке не даватиме спокою, їм просто не потрібне...”. Підтверджує цей висновок той факт, що в жовтні 2009 р. уряд скасував електронний реєстр громадських експертиз – єдину базу даних на урядовому сайті, що містить інформацію про висновки громадських організацій стосовно діяльності органів влади та її рішень щодо врахування громадської думки. Наслідком цього може бути подальше ігнорування владою громадських ініціатив та потреб громадського сектору. До того ж, такі дії суперечать Постанові Уряду України від 5 листопада 2008 р. „Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”, відповідно до якої Міністерство юстиції України мало розробити положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Реєстр мав включати всі висновки громадських експертиз органів виконавчої влади, а також рішення відповідних органів щодо їх врахування та імплементації. Крім того, органи влади були зобов'язані щоквартально надавати звіти про стан виконання рішень стосовно реалізації висновків та пропозицій громадських експертиз.

Формально-символічне ставлення української влади до інституцій громадянського суспільства показово підтверджує той факт, що заплановані на 16 вересня 2010 р. громадські слухання щодо пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства так і не були проведені. Під час цього заходу планувалося обговорити стан реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035), законопроект „Про громадські організації”, проект Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм і заходів, розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка”. Отже, поширена в інших країнах практика надання на конкурсних засадах грантів суспільно-корисним та соціально орієнтованим гро-

мадським організаціям поки що не знайшла свого вкорінення в Україні.

Проведений аналіз нинішнього стану законодавчого унормування процесів створення та забезпечення функціонування громадських об'єднань України актуалізує вирішення низки завдань, а саме:

- лібералізації діючого з 1992 року Закону України „Про громадські об'єднання”, прийняття нового Закону України „Про громадські організації” з урахуванням Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій в Європі CM/Rec(2007) 14 та з метою створення сприятливого законодавчого середовища для їхнього розвитку, збільшення законодавчих можливостей у здійсненні господарської (підприємницької) діяльності, запровадження прозорих та конкурсних механізмів фінансування суспільно-корисних і соціально орієнтованих організацій;

- ухвалення українськими парламентами Закону України „Про громадський контроль”, де має бути чітко виписано механізм урахування органами влади результатів громадської експертизи, правові норми щодо включення представників громадських об'єднань до складу державних колегіальних органів з правом ухвального голосу;

- внесення актуальних на часі змін і доповнень до чинних законів „Про звернення громадян”, „Про інформацію”, „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, „Про соціальні послуги”, „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, Господарського та Цивільного кодексів України. Удосконаленню правового забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади сприятиме створення системи суспільного телебачення та радіомовлення України, прийняття закону про доступ до публічної інформації, посилення відповідальності органів влади за відмову чи зволікання з наданням інформації, встановлення кримінальної відповідальності власників і менеджерів за тиск на журналістів.

Насамкінець припустимося думки, що посиленню ролі інститутів громадянського суспільства в процесі державотворення та в забезпеченні життєво важливих інтересів громадян має слугувати удосконалення нормативно-правової бази в частині розвитку громадянського суспільства, надання органами влади інститутам громадянського су-

спільства у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що становить державну таємницю, унеможливлення втручання органів виконавчої влади в діяльність громадських інститутів, за винятком випадків, установлених законом. Мають бути збільшені обсяги прямого та прозорого державного фінансування на конкурсних засадах громадських соціальних проектів, створені податкові стимули для філантропічної та благодійної діяльності громадських об'єднань, залучення їхніх представників до прийняття управлінських рішень та механізмів забезпечення стратегічної комунікації з метою захисту наданих громадянам та їх об'єднанням законних прав і свобод.

Вельми актуальною нам бачиться розробка загальнодержавної стратегії сприяння формуванню громадянського суспільства в Україні (за визначенням деяких дослідників – загальносуспільної стратегії розвитку українського соціуму) як базового доктринально-політичного документа, спрямованого на розв'язання проблем, що ускладнюють повноцінне функціонування в суспільстві суспільно-корисних та соціально-значущих асоціативних та інституційних громадських структур, обумовлюють нинішню їхню організаційну та фінансову слабкість. Чільне місце в цьому документі має бути відведено громадським організаціям та рухам, що становлять основу громадянського суспільства, самоорганізації „середнього класу”, об'єднанням представників малого й середнього бізнесу (Рух середнього класу, Асамблея громадських організацій малого та середнього бізнесу України та інші об'єднання цих соціальних груп), які вже заявили про себе проведенням протестних акцій, пікетуванням будинків державних установ, поданням судових позовів на неправомірні дії чиновників, діючи при цьому самостійно та не звертаючись по допомогу до політичних партій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Козлов К. І. Державна політика соціальної безпеки: взаємодія органів влади і громадських організацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 „Теорія та історія державного управління” / К. І. Козлов. – Х., 2008. – 20 с.
2. Лациба М.В. Чому нам потрібен новий закон „Про громадські організації” / М.В. Лациба, О. Ю. Вінніков, М.М. Слюсаревський – К.: УНЦПД, 2008. – 40 с.
3. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в

Україні: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти / В.Л. Федоренко, Я.О. Кагляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/20126>

УДК 321 : 321.7 : 340.134

Пеліванова Н.І.

Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України

### ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*У статті аналізується нормативно-правове регулювання здійснення громадської експертизи. Розглядаються основні підходи до розкриття змісту поняття „громадська експертиза”. Пропонуються напрями удосконалення правового забезпечення громадської експертизи діяльності органів державної влади.*

**Ключові слова:** громадська експертиза, інститути громадянського суспільства, органи державної влади, законодавство.

Пеливанова Н.И.

### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*В статье анализируется нормативно-правовое регулирование осуществления общественной экспертизы. Рассматриваются основные подходы к раскрытию содержания понятия „общественная экспертиза”. Предлагаются направления усовершенствования правового обеспечения общественной экспертизы деятельности органов государственной власти.*

**Ключевые слова:** общественная экспертиза, институты гражданского общества, органы государственной власти, законодательство.

Pelivanova N.

### LEGAL MAINTENANCE OF EXAMINATION OF THE GOVERNMENTAL ACTIVITY

*In this article the legal regulation of public examination is analyzed. The basic approaches to revealing the essence of the concept „public examination” are considered. The author offers to take improvement actions of the legal security of public examination of state authorities’ activity.*

**Key words:** public examination, civil society institutes, state authorities, legislature.