

Предметом докладного розгляду у подальших розвідках стане організаційна та процедурна участь Ради міністрів у законотворчій діяльності Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу / пер. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства М-ва юстиції України, 2010.
2. Політична система Європейського Союзу : пер. з англ. - Х., 2008. - 378 с.
3. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. - (Серія "Б-ка держ. службовця у галузі європ. інтеграції").
4. The Council of the European Union. - Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en>
5. *Fiona Hayes-Renshaw.* The Council of Ministers / Hayes-Renshaw Fiona // The Institutions of the European Union. Edited by John Peterson and Michael Shingleton. - Oxford University Press, 2006.
6. *Грицяк І. А.* Рада // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. - 2011. - 764 с.
7. *Adamczyk Artur.* Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation / Artur Adamczyk, Kamil Zajackowski. - Warsaw-Lviv, 2012. - P. 295.

Юлія Шапочка,

аспірант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Аналіз нормативно-правових актів України щодо регулювання діяльності громадських організацій як суб'єктів оцінювання державної політики

У статті висвітлено результати аналізу нормативно-правових актів України в частині регулювання діяльності громадських організацій як учасників процесу оцінювання державної політики. Проводиться аналіз українського законодавства щодо законодавчо закріплених прав та інструментів, якими можуть скористатися громадські організації в процесі оцінювання державної політики.
Ключові слова: громадські організації, оцінювання державної політики, правова оцінка.

The article analyzes the legal acts of Ukraine in terms of regulating the activities of non-government organizations as participants evaluation of public policy. The author explores rights and tools that can be used non-government organizations in the implementation evaluation of public policy.

Key words: nongovernmental organizations, evaluation of policy, legal due diligence.

Постановка проблеми. В умовах розбудови України як правової й демократичної держави дослідження діяльності громадських організацій як провідного інституту громадянського суспільства є надзвичайно актуальним. Аналіз чинних нормативно-правових актів щодо прав та інструментів, які можуть використовуватися громадськими організаціями на різних етапах оцінювання, дає важливий матеріал для розуміння ролі об'єднань громадян у виробленні, впровадженні та вдосконаленні державної політики та їх спроможності здійснювати оцінювання й отримувати якісні результати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінювання державно-управлінської діяльності досліджували такі вчені, як: А.Беляєв, К.Г.Вайс, Е.Ведунг, Х.Вольманн, А.Воронков, С.Гайдученко, Т.Дай, Ч.Еткін, О.Кокіц, Л.Кронбах, В.Малиновський, В.Маршаков, Д.Нахмаяс, Л.Пал, О.Пархоменко-Куцевіл, М.Паттон, Л.Пашко, Е.Посавак, Л.Приходченко, П.Россі, О.Рудік, Л.Рутмен, В.Тертичка, Г.Фрімен, Ф.Хміль, Д.Циганков, Е.Челімські, Н.Чижов та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що значна кількість наукових праць українських науковців присвячена оцінюванню державної політики, питання дослідження чинної нормативно-правової бази України в контексті участі громадських організацій у процесі оцінювання розглянуте недостатньо.

Мета статті - здійснити аналіз нормативно-правових актів України в частині регулювання участі громадських організацій в оцінюванні державної політики та дослідити, які права й інструменти мають громадські організації на різних етапах оцінювання державної політики.

Виклад основного матеріалу. У статті розглянуто найбільш впливові з позиції реалізації основних етапів оцінювання державної політики нормативно-правові акти у сфері регулювання діяльності громадських організацій.

Оцінювання державної політики складається з таких етапів: підготовка до оцінювання, планування та методологія, збирання та аналіз даних, використання результатів оцінювання, підготовка звіту [1, с. 34].

Підготовка до оцінювання, планування та методологія оцінювання є переважно внутрішньою діяльністю громадської організації, пов'язується з її статутною діяльністю, цілями й завданнями, зосереджується переважно на внутрішній роботі організації, досвіді та кваліфікації працівників чи членів організації і регламентується загальними нормами законодавства, як наприклад, ст. 36 Конституції України (Закон України від 28 червня 1996 р.

№ 254к/96-вр) [2], що гарантує громадянам право на об'єднання у громадські організації, та Законом України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI "Про громадські об'єднання" [3], який визначає громадську організацію як добровільне об'єднання фізичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, засновниками й членами (учасниками) якого є фізичні особи. Зазначені норми надають право фізичним особам об'єднуватися в громадські організації, визначати оцінювання державної політики та програм своїми інтересами та цілями і безпосередньо здійснювати оцінювання.

На відміну від попередніх етапів оцінювання, збирання та аналіз даних, використання результатів оцінювання та підготовка звіту проходять у тісній взаємодії та взаємозв'язку з органами державної влади, іншими суб'єктами оцінювання, суспільством і вимагають законодавчо регламентованих прав та інструментів, якими можуть скористатися громадські організації, а отже, є більш цікавими для нашого дослідження.

Етап збирання та аналізу даних. Законом України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI "Про громадські об'єднання" [3] громадські організації наділені правом одержувати публічну інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями).

Законом України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII "Про інформацію" [4] визначено, що об'єднання громадян є суб'єктами інформаційних відносин та мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі й необхідних вхідних даних для проведення оцінювання.

Відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації" [5] громадські організації виступають суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації, а саме запитувачами інформації та мають право отримувати вхідні дані, необхідні для проведення оцінювання, від суб'єктів владних повноважень у формі відповідей на подані ними запити на інформацію.

Низка нормативно-правових актів, наприклад закони України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [6], "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [7], "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [8], зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування оприлюднювати звіти про виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах, надавати

об'єднанням громадян інформацію, проводити консультації з громадськістю, організувати громадські обговорення нормативно-правових актів тощо. Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [9] визначає порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації. Ці закони забезпечують громадським організаціям доступ до необхідних для проведення оцінювання вхідних даних та надають громадським організаціям право використовувати матеріали, що публічно розміщуються органами влади та перебувають у вільному доступі.

Відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [10] забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю, оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності. Цей закон дає громадським організаціям доступ до необхідних вхідних даних для здійснення оцінювання у вигляді проектів регуляторних актів та аналітичної інформації про їх впровадження та права відстежувати результативність регуляторних актів, одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Етапи використання результатів оцінювання та підготовка звіту. Законом України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. № 4572-VI [3] громадські організації наділені правом брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання й важливих питань державного і суспільного життя та правом брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій із громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їх діяльності. Це дає можливість громадським організаціям отримувати вільний доступ до інформації та даних про діяльність органів виконавчої влади, необхідних для проведення оцінювання, подавати державним органам пропозиції та рекомендації, отримані в процесі оцінювання для врахування при виробленні та вдосконаленні державної політики з різних напрямів, збільшує швидкість реагування органів державної влади на результати та рекомендації оцінювання та прийняття рішень, покращує

зворотний взаємозв'язок між об'єднаннями громадян та суб'єктами владних повноважень у процесі оцінювання.

Також зазначений закон наділяє громадські організації правом вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі), що створює можливості для поширення серед громадськості, органів влади та інших зацікавлених сторін інформації про проведення оцінювання, звіт про результати оцінювання та його рекомендації.

Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР [11] надає громадським організаціям право вносити в органи державної влади колективні звернення та пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує інструменти для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом направлення результатів та рекомендацій оцінювання та забезпечує громадським організаціям зворотний зв'язок з органами влади.

Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки" від 9 січня 2007 р. № 537-V [12] визначає, що розвиток інформаційного суспільства повинен здійснюватися через участь об'єднань громадян у підготовці рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань інформаційного суспільства і контролю за їх виконанням та організацію постійних зустрічей, круглих столів, відеоконференцій із вищими посадовими особами держави, лідерами політичних партій для обговорення і вирішення питань розвитку інформаційного суспільства України. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 р. № 996 [13] затверджує Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та типові положення про громадську раду при органах виконавчої влади, постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Ці нормативно-правові акти надають громадським організаціям інструменти для систематичної взаємодії і зворотного зв'язку з органами влади, отримання необхідних для оцінювання даних та надання рекомендацій і пропозицій, отриманих в процесі оцінювання, для врахування під час вироблення державної політики з різних напрямів, оцінки операцій та результатів політики, з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб тощо.

Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [10] передбачає права громадських організацій подавати до регуляторних органів пропозиції та рекомендації, отримані в результаті проведення оцінювання, про необхідність підготовки потрібних суспільству проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, подавати зауваження та пропозиції регуляторним органам.

Ще одним важливим інструментом для громадських організацій є участь у громадській експертизі діяльності і актів органів публічної влади. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" [14] визначено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади 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 урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Органи виконавчої влади зобов'язані сприяти громадським організаціям у проведенні громадської експертизи, розглядати висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати свої рішення. Пропозиції, підготовлені недержавними організаціями 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". Законодавством передбачено проведення громадської експертизи в різних галузях, наприклад у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності тощо та у сфері боротьби з корупцією. Громадська експертиза дає можливість оцінити ефективність діяльності певного органу виконавчої влади, виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства. Участь у громадській експертизі є реальним інструментом, який може використовуватися громадськими організаціями в процесі оцінювання державної політики.

Указом Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [15] закладені такі інструменти для громадських організацій, які можуть використовуватися при проведенні оцінювання: членство в Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства; подання пропозицій щодо реалізації Стратегії, залучення їх органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до виконання заходів із реалізації Стратегії, здійснення моніторингу, оцінки та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів.

Висновки. За останні роки Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави, створили правове поле для оцінювання державної політики громадськими організаціями, законодавчо закріпили необхідні права та інструменти для здійснення різних етапів оцінювання державної політики, починаючи від збирання вхідних даних і закінчуючи наданням рекомендацій та звіту проведеного оцінювання органам державної влади. Законодавчі норми заклали фундамент для проведення громадськими організаціями етапів оцінювання у формі таких інструментів, як громадські ради, участь у громадській експертизі, звернення громадян, запити на інформацію, консультації з громадськістю, громадські обговорення проектів тощо та закріпили необхідні права громадських організацій для їх використання. Чинна нормативно-правова база регламентує права та інструменти для громадських організацій, за допомогою яких вони можуть систематично визначати цінність або значущість політики, оцінювати операції і результати політики, з'ясувати реалії політики та її головних дійових осіб тощо.

Суттєвим недоліком наявної нормативно-правової бази є відсутність законодавчо закріплених прав та інструментів для фінансування діяльності громадських організацій щодо оцінювання державної політики, що позначається на їх спроможності проводити оцінювання.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають у вивченні практики використання передбачених законодавством прав та інструментів громадськими організаціями при проведенні оцінювання державної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. *Тертичка В. В.* Оцінювання державної політики та програм : конспект лекцій [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка, В. О. Купрій. - Режим доступу : http://ipas.org.ua/doc/du/3_Synopsis.pdf

2. Конституція України (Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-вр) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
11. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
15. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>