

Правові основи

розвитку громадянського суспільства в Україні



Л. М. Горбунова

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник Міністра юстиції України,
заслужений юрист України*

Однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави є здійснення комплексу заходів, що сприятимуть розвитку громадянського суспільства.

На сьогодні Україна є учасником низки міжнародних договорів про права людини, які містять зобов'язання щодо розвитку громадянського суспільства.

У статті 20 Загальної декларації прав людини проголошено, що кожна людина має право на свободу асоціацій і що ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації.

Пунктом 4 статті 23 цієї Декларації встановлено, що кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів.

Отже, за змістом викладених положень Загальної декларації прав людини суб'єктом права на свободу асоціацій є кожна людина, тобто громадянин держави, іноземець, особа без громадянства.

Пунктом 1 статті 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визначено, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати

профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

За змістом цього положення суб'єктом права на свободу асоціації, включаючи право створювати професійні спілки, є кожна людина, тобто громадянин держави, іноземець, особа без громадянства.

Пунктом 1 статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що кожен має право на свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Як і наведені вище положення Загальної декларації прав людини і Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, п. 1 ст. 11 Конвенції суб'єктом права на свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право на свободу об'єднання та створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів, визначає кожного, тобто громадянина держави, іноземця, особу без громадянства.

Пунктом 2 статті 11 Конвенції встановлено, що здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Підпункт ix) пункту d) статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації встановлює, що відповідно до основних зобов'язань, викладених

у ст. 2 Конвенції, держави-учасниці зобов'язуються заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, особливо щодо здійснення права на свободу асоціацій.

Привертає увагу положення п. 5 ч. I Європейської соціальної хартії (переглянута): «Усі працівники та роботодавці мають право на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів».

Правові засади розвитку інститутів громадянського суспільства закріплюються, насамперед, в Конституції України.

Так, згідно з частиною першою ст. 36 Конституції України право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації належить громадянам України. Частина друга цієї ж статті додатково підкреслює, що членами політичних партій можуть бути лише громадяни України.

Останнє не викликає зауважень: з цим положенням кореспондується положення частини другої ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до якого іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України. Ці положення відповідають змістові ст. 16 Конвенції про права людини і основоположні свободи, згідно з якою Висока Договірна Сторона може запроваджувати обмеження на політичну діяльність іноземців.

Частина третя ст. 36 Конституції України визначає, що суб'єктами права на участь у професійних спілках є громадяни. Оскільки суб'єкт зазначе-

ного права визначений неточно, термін «громадянин» можна розуміти і як громадянин України, і як фізична особа.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань.

Правовідносини, пов'язані з членством в об'єднаннях громадян, регулюються Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. (з наступними змінами).

Відповідно до частини другої ст. 11 цього Закону, засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій – 15-річного віку.

Отже, на відміну від положень частини першої ст. 36 Конституції України, наведені положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про об'єднання громадян» наділяють іноземців та осіб без громадянства правом на об'єднання у громадські організації.

На нашу думку, в даному випадку потрібно брати до уваги і положення частини першої ст. 22 Конституції України, згідно з яким права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Отже, можна зробити висновок, що в законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про об'єднання громадян» міститься додаткове право для іноземців та осіб без громадянства на свободу об'єднання у громадські організа-

ції, яке не передбачено для них Конституцією України.

Право на об'єднання в професійні спілки встановлюється також Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. (з наступними змінами).

Відповідно до частини першої ст. 6 цього Закону, громадяни України мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок. Частинною другою ст. 6 Закону встановлено, що іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами.

Як уже зазначалося, частина третя ст. 36 Конституції України наділяє правом на участь у професійних спілках громадян.

Оскільки Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» був прийнятий після набрання чинності Конституцією України, є підстави вважати, що він інтерпретує термін «громадяни», що вживається у частині третій статті 36 Конституції України, не як громадяни України, а як фізичні особи. Однак необхідно зазначити, що вказаний Закон розмежує обсяг права громадян України щодо участі у професійних спілках і обсяг цього ж права для іноземців та осіб без громадянства.

Аналізуючи положення ч. 1 ст. 36 Конституції України, за якою правом на свободу об'єднання у громадські організації наділені громадяни України, потрібно враховувати положення частини першої ст. 22 Конституції України, відповідно до якого права і свободи

людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України права, передбачені ст. 36 Конституції, можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Конституцією України також регулюються питання щодо форм взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 38 та ст. 40 Конституції України громадянам надано право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Це, насамперед, передбачає налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, зокрема, громадськими організаціями, політичними партіями, професійними спілками, організаціями роботодавців, благодійними та релігійними організаціями, засобами масової інформації, територіальними громадами, органами самоорганізації населення тощо.

Правові основи розвитку громадянського суспільства в Україні регулюються положеннями Конституції України, законів України «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про органи самоорганізації населення» та іншими.

Питання щодо взаємовідносин між органами державної влади та інсти-

тутами громадянського суспільства на сьогодні також частково врегульовані Законами України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Водночас, **основним стратегічним документом, спрямованим на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р.**

Цим документом визначено принципи та форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, а також напрями вдосконалення актів законодавства з питань їх діяльності.

Основними завданнями Концепції є:

- удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;

- розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства;

- створення належних умов для розвитку інститутів;

- формування громадянської культури суспільства.

З метою реалізації цих завдань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 784-р було затверджено План заходів щодо

реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яким визначено комплекс заходів, як нормотворчого, так і організаційного характеру, спрямованих на реалізацію положень вказаної Концепції.

Зазначеним Планом на Міністерство юстиції було покладено розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів Законів України «Про об'єднання громадян» (нова редакція), «Про доступ до інформації», «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», «Про волонтерський рух», проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Крім того, відповідно до п. 6 Плану заходів щодо реалізації у 2008 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства Міністерству юстиції було доручено доопрацювати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект акта про порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, в якому передбачити залучення інститутів громадянського суспільства до проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

З огляду на це, варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яким визначено процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

З метою створення умов для ефективної участі громадян і їх об'єднань

в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності таких органів постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302 затверджено Загальне положення про громадську раду при Кабінеті Міністрів України, міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Відповідно до пункту 1 Загального положення, Громадська рада при Кабінеті Міністрів України, міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 10 затверджено Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики, яким визначено основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади

консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Згідно з пунктом 3 Порядку, консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та інтересів широких верств населення.

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

Виявилось, що окремі положення постанов №1302 і №10 не знайшли підтримки у переважній більшості громадськості, оскільки вони унеможливають процедуру формування громадських рад.

Міністерством юстиції розроблено новий проект постанови «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики».

Також, з метою визначення шляхів законодавчого врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 85-р схвалено Кон-

цепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики».

У зазначеному документі пропонується визначити принципи реалізації державної комунікативної політики, її цілі та пріоритети, права та обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства.

Як очевидно, законодавство України, яким регулюються питання взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, постійно вдосконалюється і спрямовується на підвищення рівня довіри громадян до державних органів, відкритості та прозорості в їх роботі і налагодженню партнерства між державою та громадськістю.

Таким чином, Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства стала наріжним каменем для формування в Україні якісно нового, дієвого механізму взаємодії між державою та громадянським суспільством.