

О. В. Турій,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові України

СТАН ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У КОНТЕКСТІ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

О. Turii,
PhD student of the Department of Philosophy, Theory and History of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S COMMITMENTS IN THE CONTEXT OF THE COUNCIL OF EUROPE STANDARDS FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY

У статті проаналізовано положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо розвитку громадянського суспільства. Визначено першочергові заходи з удосконалення нормативно-правового забезпечення організацій громадянського суспільства в Україні у контексті імплементації вказаної угоди та охарактеризовано основні проблеми виконання плану дій для України 2015–2017 рр.

The article analyzes the provisions of the Association Agreement between Ukraine and the European Union on the development of civil society. The primary measures aimed at improving the legal and regulatory framework of civil society organizations in Ukraine in the context of implementation of the said agreement are identified and the main problems of implementation of the action plan for Ukraine for 2015–2017 are identified.

Ключові слова: громадянське суспільство, імплементація законодавства, організації громадянського суспільства, Угода про асоціацію.

Key words: civil society, implementation of legislation, civil society organizations, Association Agreement.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом виводить на новий, більш високий рівень взаємодію між її сторонами як безпосередньо у сфері розвитку громадянського суспільства, так і, враховуючи системний характер цього акту, стосовно активізації громадської участі в інших галузях співробітництва та досягнення основних цілей Угоди про асоціацію. Важливими напрямками реалізації завдань цієї Угоди та імплементації її положень є співробітництво безпосередньо між організаціями громадянського суспільства України та ЄС, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості Угоди, подальше наближення вітчизняного законодавства (як в цілому, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів [8]. Саме тому питання постійного моніторингу стану виконання Україною зобов'язань в контексті стандартів ради Європи щодо розвитку громадянського суспільства є надзвичайно актуальним та своєчасним.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є висвітлення стану виконання Україною зобов'язань в контексті стандартів ради Європи щодо розвитку громадянського суспільства, а основним її завданням — розробка пропозицій щодо усунення недоліків які існують на сьогодні у цій сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Такі вчені, як Л. Аверкієва, О. Ахієзер, М. Бахтін, М. Бурбер, В. Давиденко, Ф. Кирилюк, О. Лазор, А. Маршалл,

В. Мартиненко, Л. Пашко, А. Пігалев у своїх працях розглядають питання посилення соціальної взаємодії та соціального партнерства суб'єктів державного та регіонального управління з громадянським суспільством.

Роль і місце внутрішньодержавного та міжнародного діалогу у взаємодії органів публічної влади, міжнародних інституцій та інститутів громадянського суспільства досліджують Н. Балабанова, М. Баглай, Т. Бородіна, П. Ворона, О. Горбунова-Рубан, Н. Гриценко, Н. Діденко, С. Дубенко, В. Кампо, В. Кравченко, О. Крутій, В. Кудашов, Н. Нечитайло, Н. Нижник, О. Петроє, В. Пилипенко, О. Радченко, В. Руденко, А. Силенко, О. Скрипнюк, М. Талан, Г. Щедрова та ін.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У попередні роки значний обсяг роботи з удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності організацій громадянського суспільства здійснювався Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства у рамках реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Адже одним із пріоритетних завдань цієї стратегії є саме "приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими стандартами..." [5].

Значна частина заходів передбачених цим документом у частині удосконалення нормативно-правового забезпечення громадянського суспільства була виконана: прийнято новий базовий Закон України "Про громадські об'єднання", Закони України "Про благодійну діяльність та благодійні організації", "Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг", "Про внесення

змін до Бюджетного кодексу України" та низка інших нормативно-правових актів.

Так, за визнанням вітчизняних та зарубіжних експертів, Закон України "Про громадські об'єднання" максимально наближений до відповідних європейських стандартів зафіксованих, зокрема, у "Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі" (2002 р.) та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам — членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 (2007 р.). Його ухвалення стало виконанням однієї з вимог передбачених "Планом дій Україна — ЄС на 2005—2007 рр.". Введення у дію Закону України "Про громадські об'єднання" сприяло, зокрема, згідно з офіційними статистичними даними, зростанню кількості зареєстрованих громадських об'єднань та скороченню частки відмов у їх реєстрації.

Разом з тим, залишаються актуальними питання удосконалення окремих норм Закону України "Про громадські об'єднання" та практичної реалізації деяких його положень. Зокрема мають бути усунені певні недоліки у функціонуванні Реєстру громадських об'єднань створеного згідно з положеннями цього закону (незручна система пошуку у реєстрі, несвочасне внесення до нього нових даних, обмеженість корисної інформації щодо діяльності конкретних громадських об'єднань, існування перешкод стосовно обміну відомостями з Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців). Новації Закону України "Про громадські об'єднання" мають бути враховані у ході триваючої в Україні конституційної реформи.

У "Порядку денному асоціації Україна — ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію" передбачено "створення сприятливих правових та організаційних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема для заохочення залучення громадян та їх участі у процесах прийняття державних рішень" та "здійснення конкретних заходів щодо прийняття законодавства про свободу мирних зібрань" [3].

Важливим кроком до практичної реалізації положень Угоди стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 "Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції". На її виконання було утворено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який є його окремим структурним підрозділом. Основними завданнями офісу є забезпечення діяльності у сфері європейської інтеграції, зокрема, щодо координації діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію. Серед численних функцій на Урядовий офіс покладена і така, як підготовка і подання пропозицій щодо "...залучення представників громадянського суспільства до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції" [6].

Кабінет Міністрів України у вересні 2014 р. своїм розпорядженням затвердив план заходів з імплементації Угоди на 2014—2017 рр. В його пп. 467 та 468 стосовно співробітництва з питань громадянського суспільства в означений період планується здійснити лише таке, як: "організація заходів щодо підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю у процесі формування та реалі-

зації державної політики, в тому числі на регіональному рівні" та "посилення контактів та взаємного обміну досвідом з інститутами громадянського суспільства держав — членів ЄС, зокрема шляхом проведення професійних семінарів та інших заходів з підвищення кваліфікації" [4]. Тобто про удосконалення нормативно-правового забезпечення громадянського суспільства шляхом наближення його до європейських стандартів у вказаному плані не йдеться.

План дій для України на 2015—2017 рр. є спільною ініціативою Ради Європи та української влади. Його мета — підтримати Україну у виконанні її статутних і специфічних зобов'язань як держави-члена Ради Європи та сприяти вирішенню фундаментальних питань у сфері прав людини та верховенства права в Україні. Ця ініціатива поновлює зобов'язання Ради Європи допомагати Україні в проведенні необхідних реформ у сферах, що належать до компетенції Ради Європи — прав людини, верховенства права та демократії. У Плані дій відображені пріоритети країни, а також питання, визначені в нещодавніх звітах моніторингових органів Ради Європи, резолюціях і рекомендаціях щодо України. Крім того, План дій розроблено на основі Плану дій для України на 2011—2014 рр. та документів Пакету невідкладних заходів у рамках співпраці із Радою Європи 2014 р.

Органи Ради Європи що були залучені до підготовки Плану дій включають Комітет міністрів, Парламентську асамблею, Комісара Ради Європи з прав людини, Венеціанську комісію, Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Спеціального представника Генерального секретаря Ради Європи в Україні, а також враховані положення Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Основними бенефіціарами співпраці Ради Європи з Україною є державні установи, громадянське суспільство і громадськість в широкому розумінні.

Впровадження цього Плану дій оцінюватиметься Радою Європи спільно з українською владою. Для цього буде створено Наглядову Раду, що складатиметься з представників Ради Європи, Міністерства закордонних справ України та інших національних зацікавлених сторін, залучених до впровадження Плану дій. Наглядова Рада проводитиме регулярні зустрічі для оцінювання ходу впровадження ухвалених проектів та обговорення пропозицій для майбутньої співпраці. Якщо розглядати майбутні дії через призму підходу, орієнтованого на права людини, важливо досягнути максимальних результатів заходів співпраці Ради Європи та України, акцентуючи увагу на підзвітності органів державної влади, концепції рівності і недискримінації, забезпеченні участі та вповноваженні особам осіб в Україні, особливо тих, хто є найбільш соціально та економічно вразливими. Залучаючи організації громадянського суспільства, до етапів розробки, координації, впровадження та допомоги рівня вигодонабувачів, Рада Європи буде працювати над тим, щоб вони були почуті, а озвучені ними потреби були задоволені.

Рада Європи регулярно інформуватиме про хід виконання та результати впровадження Плану дій. Для цього, офіс Генерального директорату Програм надаватиме Комітету міністрів проміжні та фінальні звіти. Офіс Ради Європи в Україні та операційні служби в Страсбурзі відповідатимуть за управління та впровадження Плану дій. Зокрема

Офіс Ради Європи в Україні відіграватиме важливу координуючу роль у впровадженні заходів на місці. Проекти в рамках Плану дій фінансуватимуться з різних джерел і координуватимуться з Представництвом Європейського Союзу. Фінансування надається із організаційного бюджету Ради Європи, а також із добровільних внесків від країн-донорів і міжнародних організацій, включаючи і Програмну рамкову співпрацю Ради Європи та Європейського Союзу у форматі Східного партнерства (PCF) на 2015—2017 рр.

В рамках співпраці Рада Європи надала підтримку у сприянні ефективній участі громадянського суспільства в конституційному процесі і законодавчій реформі. Мережі громадянського суспільства та координація їхньої діяльності були зміцнені завдяки діалогу й обміну кращими практиками, а також регіональному стратегічному плануванню. Були проведені спільні тренінги з Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Конференції INGO (Міжнародних неурядових організацій — МНУО) як для держслужбовців, так і для представників громадянського суспільства. Крім того, були створені механізми для участі організованого громадянського суспільства та підвищення обізнаності учасників громадянського суспільства щодо ключових питань державної політики, принципів демократії, верховенства права і прав людини.

Разом із українськими партнерами Рада Європи наразі проводить дослідження законодавства, ходу його виконання та встановлених практик, від яких залежить функціонування організацій громадянського суспільства в Україні та їхня взаємодія з органами влади. За допомогою Школи політичних студій Рада Європи надалі забезпечить проведення спеціального курсу для учасників зі східних та південних регіонів України щодо ключових питань державної політики з метою допомоги у відновленні довіри і взаєморозуміння, а також для сприяння примиренню і гармонізації регіональних позицій стосовно основних політичних і соціальних проблем [7].

На жаль, значна частина завдань, передбачених Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, залишається невиконаною. Одне з найважливіших серед них — ухвалення закону про свободу мирних зібрань, що передбачено також "Порядком денним асоціації Україна — ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію".

З метою подальшого розвитку співпраці громадянського суспільства з органами державної влади, узагальнення, ретельного вивчення та імплементації потребують різноманітні проекти та пропозиції підготовлені експертами громадського сектору щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення організацій громадянського суспільства та наближення його до європейських стандартів, зокрема щодо необхідності вивчення та застосування досвіду імплементації угод ЄС з іншими країнами [1, с. 3—4].

Особливої уваги заслуговують пропозиції "Реанімаційного пакету реформ": "Переглянути та вдосконалити існуючу Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, або ж максимально наблизити їх; здійснити підготовку нормативно-правових актів, необхідних для дієвої імплементації Угоди, зокрема Національної програми імплементації та низки галузевих законопроектів; забезпечити повноцінне і системне виконання зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію, створити відповідну систему індикаторів

їх виконання" [2]. Роботу з їх реалізації також могла би координувати Координаційна рада у співпраці з Платформою громадянського суспільства.

Указом Президента України №68/2016 "Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" [8] було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016—2020 рр., створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президенті України.

Розроблення нової Стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах — від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх.

Разом з тим недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

На основі вищесказаного, можемо зробити висновок про те, що рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім.

Такий стан справ призвів до того, що:

— громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування є неефективним і поверховим;

— недостатньо є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;

— більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства;

— реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;

— потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання

соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;

— недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємство), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;

— відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

З метою мінімізації негативних наслідків недостатньої та нефективної взаємодії публічної влади з інститутами громадянського суспільства варто було б:

1) на рівні держави випрацювати єдиний механізм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;

2) на законодавчому рівні затвердити механізм доступу до державної фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства, який мав би сталий характер незважаючи на регіональні чи часові рамки;

3) після завершення процесу гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства на законодавчому рівні, організувати інформаційно-просвітницьку кампанію для залучення активних громадян, що мали би бажання реалізовувати власні проекти у сфері розвитку громадянського суспільства.

Література:

1. Громадянське суспільство в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС / Солоненко І., Хорольський Р., Шаповалова Н., Лациба М. — К.: Громадська рада при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, 2008. — 21 с.

2. Євроінтеграція. Основні завдання реформи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://platforma-reform.org/?p=183>

3. Порядок денний асоціації Україна — ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AA_g_with_changes_Ukr_24.06.13.doc

4. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

5. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

6. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р.

№ 346 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>

7. Рада Європи. План дій для України 2015—2017. Документ ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи від 21 січня 2015 року [CM/Del/Dec(2015)1217].

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf)

9. Указ Президента України "Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 26 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

References:

1. Solonenko, I. Khorolsky, R. Shapovalova, N. Latsiba M. (2008), Hromadyans'ke suspil'stvo v Uhodi pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu ta EU [Civil society in the Association Agreement between Ukraine and the EU], Public council under the Ukrainian part of the Committee on cooperation between Ukraine and the EU, Kyiv, Ukraine.

2. The official site of Government of Ukraine (2015), "European integration. Main tasks of the reform", available at: <http://platforma-reform.org/?p=183> (Accessed 11 January 2015).

3. The official site of Government of Ukraine (2015), "Agenda of the EU-Ukraine Association for the Preparation and Promotion of the Implementation of the Association Agreement", available at: http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AA_g_with_changes_Ukr_24.06.13.doc (Accessed 24 January 2015).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (Accessed 17 September 2014).

5. President of Ukraine (2012), "On the Strategy of the State Policy of Supporting the Development of Civil Society in Ukraine and the Priority Measures on its Implementation", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012> (Accessed 24 March 2012).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On the Government Office on European Integration", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>. (Accessed 13 August 2014).

7. Committee of Ministers of the Council of Europe (2015), "Council of Europe. Action Plan for Ukraine 2015-2017", January 21, 2015 [CM / Del / Dec (2015) 1217].

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand", available at: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf) (Accessed 13 August 2014).

9. President of Ukraine (2016), "On promoting the development of civil society in Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Accessed 26 February 2016).

Стаття надійшла до редакції 04.09.2017 р.