

*К. О. Семьоркіна,
аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ВИРОБЛЕННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

K. Semorkina,
PhD student of the Department of Social Development and Social-Power Relations,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

MECHANISMS OF THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS

Статтю присвячено характеристиці існуючих механізмів участі організацій громадянського суспільства у виробленні державної політики, як-от: консультації з громадськістю; громадські ради, утворені при органах виконавчої влади; громадські слухання; громадські обговорення та інші.

У статті окреслено основні проблеми, які виникають у цій взаємодії, зокрема реальна зацікавленість та готовність до ефективної співпраці, штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування органами державної влади та органами місцевого самоврядування пропозицій створює, насамперед, недосконалість чинного законодавства.

У статті запропоновано удосконалення державних засобів та законодавчого врегулювання такої взаємодії, зокрема внести доповнення до нормативно-правових актів з метою забезпечення дійсного врахування пропозицій експертів та представників організацій громадянського суспільства.

The article is devoted to the characterization of existing mechanisms for the participation of civil society organizations in the development of public policy, such as: public consultations; public councils formed by executive bodies; public hearings; public discussions and others.

The article outlines the main problems that arise in this interaction, in particular, the real interest and readiness for effective cooperation, artificial barriers for the implementation of public initiatives, the formation and activities of civil society organizations, consideration and consideration by the state authorities and local self-government bodies of proposals, first of all, the imperfection of the current legislation.

The article proposes the improvement of state funds and legislative regulation of such interaction, in particular, to make amendments to normative and legal acts in order to ensure the actual consideration of suggestions of experts and representatives of civil society organizations.

Ключові слова: механізми участі, організації громадянського суспільства, публічні консультації, стратегія розвитку громадянського суспільства, національна стратегія у сфері прав людини.

Key words: participation mechanisms, civil society organizations, public consultations, civil society development strategy, national human rights strategy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Україна має низку міжнародних зобов'язань, покладених ратифікованими міжнародно-правовими ак-

тами, зокрема, вимоги передбачені Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Одним із таких зобов'язань є забезпечення належної якості взаємодії громадянськості та органів державної влади у виробленні державної політики. Так, Президентом України було затверджено Стратегію розвитку громадянського сус-

пільства та Національну стратегію у сфері прав людини. Наразі організації громадянського суспільства використовують інструменти моніторингу та контролю за виконанням органами державної влади взятих на себе зобов'язань.

У сучасному світі організації громадянського суспільства відіграють важливу роль, що полягає у безпосередній активній участі в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування, забезпеченні прав людини.

Відповідно до соціологічних досліджень, рівень довіри громадян є вищим саме до громадського сектору, в порівнянні з державними інституціями. Згідно з опитуванням, серед респондентів 71,3 % довіряє волонтерам та 49,2 % громадським організаціям, не довіряють, відповідно 19,4 % та 34,4 %, решта не відповіли. Рівень довіри до місцевої влади становить 42,6 % проти 50,1 % недовіри. Низькими є показники довіри щодо центральних (вищих) органів державної влади: Верховної Ради України (8,5%), Кабінету Міністрів України (9,6%), відповідно, високими є показники недовіри до них — 87,6 % та 86,2 %. Критично низьким є рівень довіри до прокуратури (6,4 %) та судів (4,7 %) та майже абсолютної недовіри до них — 85,5 % та 89,3 %, відповідно [7, с. 25—26].

Одним із ключових аспектів визначення та подолання законодавчих прогалин та проблем правозастосування, підтримки інституційних реформ, забезпечення та захист прав людини є гарантування повноцінної комунікації та взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, постійного та якісного процесу публічних консультацій та громадського контролю.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

До проблематики участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики зверталися, зокрема, О.М. Балакірева, Т.В. Бельська, О. Вінніков, В.А. Дерещь, В.О. Купрій, Л. Паливода, В.М. Яблонський.

Ці дослідники розглядають здебільшого стан розвитку громадянського суспільства, проблеми взаємодії між організаціями громадянського суспільства та органами державної влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є охарактеризувати основні проблеми, які виникають у взаємодії організацій громадянського суспільства та органів державної влади, запропонувати науково-теоретичне удосконалення державних засобів та законодавчого врегулювання такої взаємодії.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини, одним із її напрямів є забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами. Ключовою із проблем, що потребують ви-

рішення, є вдосконалення механізмів реалізації безпосередньої демократії, а також механізмів взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, органами місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень, у тому числі щодо вирішення питань місцевого значення. Очікуваними результатами реалізації цього стратегічного напрямку, зокрема, мають стати: забезпечення свободи волевиявлення громадян, прозорість формування органів державної влади, органів місцевого самоврядування через вибори; створення умов для запровадження електронної демократії; забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема через доступ до публічної інформації; вироблення ефективного механізму взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [4].

З метою реалізації механізмів демократії участі, в Україні створено цілу низку ефективних інструментів, як-от:

- доступ до публічної інформації;
- консультації з громадськістю;
- громадські експертизи;
- громадські ради, утворені при органах виконавчої влади;
- громадські слухання;
- громадські обговорення.

Про тенденції щодо забезпечення та поліпшення в цілому умов участі громадян у формуванні та реалізації державної політики можна визначити аналізуючи виконання заходів Ініціативи Партнерства "Відкритий уряд". Зокрема у 2015 р. було внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" і від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [6]. Ухвалення нововведень, що дозволили прибрати недоліки забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та вдосконалення процедури консультацій з громадськістю.

Відбулися значні зміни: конкретизовано перелік питань, щодо яких мають проводитися консультації в обов'язковому порядку; уточнено форми проведення публічних обговорень; визначено електронні форми висвітлення інформації та оприлюднення звітів про проведення громадського обговорення та електронних консультацій. Покращено порядок формування кількісного складу громадських рад та їх функціонування, передбачено припинення діяльності у разі невиконання відповідних вимог та ін.

Згідно з "Global Right to Information Rating", Україна входить у число найбільш успішних країн світу за показником досконалості законодавства у сфері доступу до інформації (108 балів із 150 можливих та посідає 23 позицію) [9].

Правозахисники у альтернативній доповіді до Універсального періодичного огляду зазначають, що незважаючи на покращення законодавства щодо дос-

тупу до інформації, його реалізація залишається проблематичною. Державні службовці, навіть вищого рівня, часто не володіють достатніми знаннями та навичками роботи з інформаційними запитами, в результаті чого громадяни отримують необгрунтовані відмови в наданні інформації. Наприклад, досить поширеними є випадки обмеження доступу до інформації про активи державних службовців, виділення земельних ділянок та розпорядження публічними фінансами. Попри пряму вказівку Закону "Про доступ до публічної інформації" (стаття 6) на необхідність застосування так званого "трискладового тесту" при обмеженні доступу до інформації, службовці часто ігнорують цей обов'язок і більшість відмов є невмотивованими. Щонайменше дев'ять справ громадян проти України щодо порушення права на доступ до інформації нині перебувають на розгляді Європейського суду з прав людини [8, с. 58].

Наразі обговорюється питання створення незалежної установи, що здійснюватиме контроль за дотриманням законодавства щодо доступу до інформації — інституту незалежного інформаційного комісара.

У 2015 році внесенням змін до законодавства України було введено нові форми електронної демократії та участі громадян в управлінні державними справами, впроваджено особливу форму електронного звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування — електронну петицію.

Помітним є прогрес у забезпеченні прозорості проведення державних закупівель та доступу до цих даних.

Варто звернути увагу на низку позитивних тенденцій щодо взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади, їх можливості безпосередньої участі в спільних робочих групах, консультативно-дорадчих органах тощо. Але в той же час мають місце випадки дискредитації функціонування громадських рад при центральних органах виконавчої влади.

Наразі існують можливості щодо широкої участі громадськості у прийнятті державно-управлінських рішень, але поінформованість, зацікавленість та готовність до ефективної співпраці подекуди виявляється слабкою як на рівні органів державної влади, так і організацій громадянського суспільства. Формальність для виконання приписів закону щодо розгляду та врахування органами державної влади та органами місцевого самоврядування пропозицій створює, насамперед, недосконалість чинного законодавства.

Стратегію розвитку громадянського суспільства визначено однією з проблем взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю, яка залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри [3].

За даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю перелічені є:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції;
- низька якість пропозицій;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо [2, с. 11].

Відсутність зацікавленості та низький рівень довіри у громадськості щодо можливостей та результатів публічних консультацій пояснюється також тим, що при остаточному прийнятті рішень переважно не враховуються пропозиції учасників.

Можна виділити такі основні проблеми:

- немає обов'язкового характеру врахування та реалізації рекомендацій, поданих громадськістю;
- звіти органів державної влади за результатами проведення консультацій з громадськістю не містять детальної інформації щодо пропозицій, наданих громадськістю, а також результатів їх врахування;
- органи державної влади не завжди оприлюднюють звіти за результатами проведених консультацій;
- часто низький професійний рівень пропозицій, поданих організаціям громадянського суспільства.

Інші дослідники називають такі поширені помилки у проведенні консультацій з громадськістю:

- позиціонування як консультацій з громадськістю будь-яких заходів із залученням громадських організацій. Це дискредитує консультації як інструмент участі громадськості в управлінні державними справами та підриває довіру організованої громадськості до органів влади;

— проведення формальних консультацій з громадськістю. Це відбувається у випадку некоректного обрання форми консультацій, неналежного поширення інформаційного повідомлення щодо проведення консультацій або виключення з процесу обговорення груп, на які безпосередньо впливає обговорюване рішення;

— вибіркове виконання Порядку проведення консультацій. Наприклад, наявність оголошення про проведення консультацій, але відсутність звіту за їх результатами, або наявність звіту без зазначення у ньому результатів розгляду (врахування чи неврахування пропозицій). Будь-яке порушення законодавства державними службовцями, навіть дрібне, підриває довіру громадян до органів влади;

— невиконання Порядку проведення консультацій [1; с. 120].

З одного боку, відбувається розширення спектру інструментарію впливу громадянського суспільства на формування та реалізацію державної політики та вводяться зміни у відповідні нормативно-правові акти. З іншого боку, як і в попередні роки, залишається відкритим питання ефективності нових інституційних та процедурних можливостей суб'єктів громадянського суспільства для здійснення контролю за органами влади.

Не вирішеними, зокрема, залишаються питання законодавчого врегулювання права громадян на мирні

зібрання, порядку їх організації та проведення, дії правоохоронних органів для забезпечення та охорони проведення мирних зібрань.

Серед проблем, що стосуються інституційної спроможності органів виконавчої влади, називають:

- неналежне виконання органами виконавчої влади чинних норм з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства. Залишається вкрай низьким рівень проведення консультацій із суспільно важливих проблем, відсутній глибокий їх аналіз, часто формальним є вибір каналів консультацій і поширення відповідної інформації;

- відсутність єдиного підходу контролю та координації під час реалізації органами виконавчої влади політики сприяння розвитку громадянського суспільства та налагодження взаємодії з його інститутами;

- відсутність відповідних стандартів взаємодії органів з організаціями громадянського суспільства, які б ґрунтувалися на загальному визнанні корисності такої взаємодії, позитивних традицій;

- неналежне кадрове та матеріально-технічне забезпечення підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю, плинність кадрів, низький рівень наукової та методичної підтримки [1, с. 120].

На думку В.А. Дерещ до переваг консультацій з громадськістю належить те, що вони:

- дозволяють без додаткових витрат залучати громадських експертів до вирішення конкретної проблеми чи розробки рішення;

- підвищують рівень довіри населення до органів влади та готовність до належного виконання публічно-правових рішень;

- підвищують якість публічно-правових рішень з огляду на врахування потреб громадськості;

- дають змогу виявляти та усувати негативні наслідки публічно-правових рішень ще на стадії їх розробки через залучення до обговорення заінтересованих осіб;

- поділяють відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки між органами влади і громадськістю (яка брала або не брала участі в консультаціях) [1, с. 120].

Значним кроком до вдосконалення механізмів взаємодії організацій громадянського суспільства та органів державної влади є розробка та внесення на розгляд до Верховної Ради України законопроекту "Про публічні консультації", в якому зазначено, що публічні консультації проводяться у формі:

- 1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень;

- 2) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відео-конференцій тощо) [5].

На відміну від Постанови КМУ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики законопроект не містить такого важ-

ливого положення як можливість інститутів громадянського суспільства ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади [6].

Позитивним нововведенням відповідно до цього законопроекту є запровадження відповідальності за порушення порядку проведення публічних консультацій, зокрема:

1. Розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення таких консультацій, крім випадків, установлених цим Законом.

2. Порушення процедури проведення публічних консультацій, визначеної цим Законом, може бути підставою для перегляду прийнятого акта та у разі необхідності внесення змін до нього [5].

Але в той же час залишається питання реального врахування пропозицій організацій громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Можливості взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства використовуються лише частково використовується обома сторонами.

На нашу думку, з метою нейтралізації негативних тенденцій доцільно втілювати заходи, передбачені Стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства та Національною стратегією у сфері прав людини. При цьому пропонується:

- посилити інформаційну кампанію щодо реалізації цих Стратегій;

- сприяти повноцінній участі експертних та організацій громадянського суспільства у процесі формування державної політики у сфері прав людини, розробки необхідних для забезпечення прав людини нормативно-правових актів;

- прийняти закон про публічні консультації;

- нормативно урегулювати право та порядок реалізації права громадян на мирні зібрання;

- внести доповнення до нормативно-правових актів з метою забезпечення дійсного врахування пропозицій експертів та представників організацій громадянського суспільства шляхом оприлюднення повного звіту про проведення публічних консультацій, а також за необхідності при поданні на розгляд засідання Уряду також надавати порівняльну таблицю із наданими та врахованими пропозиціями громадськості.

Подальших досліджень потребує експертне дослідження реальних врахувань пропозицій громадськості при формуванні державної політики у сфері прав людини та вплив законодавчих нововведень.

Література:

1. Дерещ В.А. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики // Часопис Київського університету права. — 2015. — 3. — С. 118—122.

2. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016—2020. — К.: Ваіте, 2016. — 280 с.

3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 // База даних "Законодавство України" / ВР України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25>

4. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // База даних "Законодавство України" / ВР України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

5. Проект Закону про публічні консультації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. N 996 // База даних "Законодавство України" / ВР України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

7. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В.М. Яблонський, О.М. Балакірєва, Т.В. Бельська [та ін.]; за ред. О.А. Корнієвського. — К.: НІСД, 2016. — 72 с.

8. Спільне подання Артиклю 19, Центру демократії та верховенства права, Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції, Центру інформації про права людини, Платформи прав людини та Інституту розвитку регіональної преси / Компіляція альтернативних доповідей організацій громадянського суспільства до Універсального періодичного огляду (третій цикл). — 204 с.

9. Global Right to Information Rating [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

References:

1. Derets', V.A. (2015), "Participation of the public in the formation and implementation of state policy", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 3, pp. 118—122.

2. OSCE (2016), *Isnuiuchi mekhanizmy spivpratsi orhaniv derzhavnoi vlady z orhanizatsiiamy hromadians'koho suspil'stva v konteksti realizatsii Natsional'noi stratehii spriyannia rozvytku hromadians'koho suspil'stva v Ukraini 2016—2020* [Existing mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for the Promotion of Civil Society in Ukraine], Vaite, Kyiv, Ukraine.

3. President of Ukraine (2016), Decree "Promoting the development of civil society", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25> (Accessed 10 Feb 2018).

4. President of Ukraine (2015), Decree "On Approval of the National Human Rights Strategy", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (Accessed 10 Feb 2018).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), "Draft Law on Public Consultation", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237 (Accessed 10 Feb 2018).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), Resolution "On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (Accessed 10 Feb 2018).

7. Yablons'kyj, V.M. Balakirieva, O.M. and Biel's'ka, T.V. (2016), *Rozvytok hromadians'koho suspil'stva Ukrainy v umovakh vnutrishnikh i zovnishnikh vyklykiv* [Development of civil society of Ukraine in conditions of internal and external challenges], NISD, Kyiv, Ukraine.

8. ARTICLE 19 (2010), "Joint statement by ARTICLE 19 and International Media Support on the state of press freedom in Ukraine", available at: <http://cedem.org.ua/news/spilna-zayava-artyklyu-19-ta-mizhnarodnoyi/> (Accessed 05 Feb 2018).

9. Global Right to Information Rating (2018), "Country Data", available at: <http://www.rti-rating.org/country-data/> (Accessed 05 Feb 2018).

Стаття надійшла до редакції 14.02.2018 р.

ПЕРЕДПЛАТА

ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"