

ФОРМИ СПІВПРАЦІ ПУБЛІЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ У ПИТАННЯХ РОЗВИТКУ ВІДКРИТОСТІ

FORMS OF COOPERATION OF PUBLIC INSTITUTIONS IN THE FIELD OF OPENNESS DEVELOPMENT

Терещук Г.А., к.ю.н., доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільський національний економічний університет

У статті розглянуто окремі проблеми співпраці органів влади з неурядовими організаціями в питаннях розвитку відкритості. У ній зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалені рішення державних органів та їхню діяльність. Серед недоліків співпраці із громадськістю в зазначених та інших численних джерелах і з наших власних спостережень називалися зменшення швидкості ухвалення рішень, елемент непрофесіоналізму громадськості на відміну від принципу професійності державної служби, неохочість громадськості до комплексного вивчення питання та розгляду ситуативних аспектів (наприклад, питання прав людини), що не спрямовані на головні цілі державної та місцевої політики. Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначаємо вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації. Межа між взаємодією влади і громадськості та формами демократії участі полягає в питанні виконання ухвалених рішень, адже демократія участі зупиняється на стадії ухвалення рішень, коли включаються елементи громадського контролю. Здійснення взаємоконтролю щодо вирішення суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп тощо. Констатовано, що слабкою стороною громадських моніторингових залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторингових. Тому на цьому рівні актуальне застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює обсяг обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій. З метою покращення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями запропоновані пропозиції до законодавства щодо належного відображення принципу відкритості і взаємодії із громадськістю. Зокрема, запропоновано уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання та участь в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції.

Ключові слова: органи публічної влади, неурядові організації, співпраця, відкритість, транспарентність, інформаційна відкритість.

The article considers separate problems of cooperation between government bodies and non-governmental organizations in the issues of development of openness. It identifies the weaknesses of the activities of public institutions regarding the impact on the decisions of state bodies and their activities. Among the shortcomings of cooperation with the public in these and other numerous sources and from our own observations was the reduction of the speed of decision-making, an element of unprofessionalism of the public, in contrast to the principle of professionalism of the civil service, the public's disposition to a comprehensive study of the issue and raising the situation aspects (for example, human rights), which are not aimed at the main goals of state and local politics. The purpose of cooperation between government and non-governmental organizations is to determine the impact on state, regional and local policies and the practice of their implementation. The boundary between the interaction between government and the public and the forms of democracy is to participate in the implementation of the decisions, since the participation democracy stops at the stage of decision-making when elements of public control are included. The implementation of mutual control over the solution of public problems is carried out through an institutional network of various public councils, commissions, working groups, and others like that. It was stated that the weakness of public monitoring still remains their limited influence on the authorities in the implementation of the recommendations of the monitoring. Therefore, at this level, it is relevant to apply mechanisms of public examination, which establishes a certain range of responsibilities for the authority to implement the elaborated proposals. In order to enhance the quality and professionalism of civic influence and interaction with non-governmental organizations, legislative proposals have been proposed to adequately reflect the principle of openness and interaction with the public. In particular, the Constitution of Ukraine proposes to clarify and link the content of the right to freedom of association and participation in the management of state affairs, as set forth in Articles 36–38 of the Constitution.

Key words: public authorities, non-governmental organizations, cooperation, openness, transparency, informational openness.

Подальший розвиток взаємовідносин держави і громадян передбачає їх наповнення інформацією про діяльність владних інституцій, а також системне звітування органів публічної влади перед громадянами. Нині можна констатувати формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю в ухваленні рішень, звітуванні за власні дії, а також постійному інформуванні населення про подальші кроки. Налагодження спільної діяльності є необхідною умовою ефективної роботи органів влади, адже виконати їхні функції, а також завдання самостійно неможливо. Проблема налагодження якісної взаємодії між органами публічної влади й іншими публічними інституціями, громадянами в контексті розвитку засад транспарентності – важлива й актуальна тема наукового пошуку.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такими вченими, як: К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Гришак, Р. Калужний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, М. Федотов та ін.

Мета статті полягає в аналізі форм і напрямів співпраці публічних інституцій у питаннях розвитку відкритості органів влади.

Виклад основного матеріалу. У спеціалізованому джерелі [1] щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні участь громадськості в публічному управлінні згрупована залежно від того, у яких напрямках державної політики беруть участь громадські інституції. Основними авторами цієї праці, замовленої представництвом ОБСЄ, виступили Любов Паливода, Олександр Вінніков і Тетяна Потопальська. Отже, на їхній погляд, недержавні інституції співпрацюють із державними органами в таких галузях:

1. У соціально-економічному розвитку: участь у виконанні державних цільових програм; надання соціальних послуг; соціальне підприємництво.

2. У формуванні та реалізації державної політики: доступ до публічної інформації; проведення публічних консультацій; проведення громадської експертизи; проведення громадського моніторингу; діяльність консультативно-дорадчих органів.

Загалом підтримуємо зазначену класифікацію форм взаємодії держави та громадськості в впровадженні прин-

ципу відкритості влади і значимо, що вказані напрями соціально-економічного розвитку (перша класифікаційна група) можуть втілюватися в життя в реалізації форм другої класифікаційної групи. Наприклад, беручи участь у наданні соціальних послуг, неурядові організації виступають на публічних консультаціях, тобто зазначені дві групи взаємодії держави та неурядових організацій взаємозалежні та застосовуються в комплексі.

Ще один погляд на взаємодію державної влади та громадськості запропоновано Н. Гаєвою. Вона пропонує систему форм взаємовпливу неурядових організацій на державні, а також зворотних впливів держави на громадські інституції. До форм, якими громадські об'єднання впливають на формування та функціонування органів державної влади, зазначеною авторкою віднесені: 1) участь у виборах і формуванні органів державної влади; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль [2, с. 135].

Розглянувши напрацювання А. Галає в аспекті форм співпраці неурядових організацій з органами влади, бачимо також проведену диференціацію напрямів і форм співпраці. Як зазначається, до власних висновків дозволило прийти вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене опитування недержавних організацій України та пострадянських країн, а також документи державного рівня, чинні на той час: передусім Концепція сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [3].

За результатами цих узагальнень запропоновано таку систему форм взаємодії:

1. Участь інститутів громадянського суспільства в розробленні й обговоренні проектів нормативно-правових актів.

2. Здійснення взаємоконтролю щодо вирішення проблем, що мають велике суспільне значення.

3. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань і функцій держави.

4. Утворення спільних консультативно-дорадчих і експертних органів, рад, комісій, робочих груп.

5. Співпраця щодо підготовки кадрів.

6. Одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями.

7. Виконання спільних проектів [4, с. 138–139].

Виходячи з того, що автор засновується на вже нечинному сьогодні законодавстві щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, спробуємо провести перевірку адекватності сьогоднішнім зробленим ним висновків.

Так, Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства 2007 р. [3] скасована у 2012 р. [5]. Проте така актуальна сфера природно не може залишитись без урегулювання, сьогодні натомість існує акт вищого рівня з аналогічним предметом урегулювання: Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. [6]. Це акт Президента України, щодо якого щорічно ухвалюється план заходів Кабінетом Міністрів України (напр., [7]), хоча останній зі знайдених нами планів передбачає заходи на 2018 р. та датується травнем 2018 р. На наш погляд, це свідчить про відхід на задній план серед пріоритетів органів виконавчої влади цього питання, про що свідчить і зміст цього плану, що налічує лише 12 пунктів досить несистемного типу.

Проте аналіз самої Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. дозволяє виокремити в її складі такі форми взаємодії влади з інституціями громадськості:

1. Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення:

– проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів;

– ініціювання та проведення місцевих референдумів;

– реалізація права на мирні зібрання;

– проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання;

– організація громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізація інших форм демократії участі;

– проведення на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій із громадськістю;

– громадські експертизи;

– обов'язкові публічні консультації у процесі підготовки проектів державного бюджету України та місцевих бюджетів;

– електронні петиції [6].

2. Стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України:

– закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення і забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів, надання в такому разі права користуватися державним і комунальним майном на пільгових засадах;

– соціальне підприємництво на пільгових умовах;

– залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах [6].

3. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці:

– доступ громадськості до консультацій і правової допомоги (зокрема, безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;

– моніторинг і оцінювання розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства бюджетним коштом;

– звітність організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку;

– запобігання і протидія шахрайству й іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги;

– стимулювання волонтерської діяльності;

– розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;

– включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем із питань розвитку громадянського суспільства;

– підготовка в системі вищої та післядипломної освіти фахівців із менеджменту неурядових організацій;

– надання методичної, консультативної й організаційної допомоги органам державної влади, місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

– проведення просвітницьких заходів і соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

– стимулювання наукових досліджень, публікацій і просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці [6].

Як ми вже зазначали вище, наведені форми і заходи взаємодії державних органів із неурядовими організаціями спрямовані на дотримання принципу прозорості та відкритості діяльності держави. Проте плани, що передбачають упровадження цієї Концепції, ухвалено лише на 2017 та 2018 рр., вони налічували менше заходів, ніж навіть можливих форм взаємодії, перелічених у базовій Національній стратегії.

Зазначимо також, що класифікація форм (завдань) побудови взаємодії органів влади і громадськості викликає у нас деяке незрозуміння. Так, виділяються три групи напрямів: формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; соціально-економічний розвиток України; створення умов для міжсекторальної співпраці.

Погляньмо уважніше. Перший напрям стосується впливу на державну, регіональну та місцеву політику і практику, це, на наш погляд, і є метою співпраці громадськості з державою, заходи сприймаються нами як відповідні, лише зазначимо, що запропоновані заходи стосуються не тільки формування політик, але і їх реалізації. Другий напрям стосується соціально-економічного розвитку України – як може громадськість на це бути зорієнтована, крім уже перелічених форм впливу на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації. Питання, на наш погляд, риторичне, і відповідь полягає в тому, що друга група класифікації виглядає некоректно. Третя ж група, хоча називається конкретно: «Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці», насправді за сукупністю заходів не вказує, які саме сектори співпраці планується розвивати (якщо два вищеперелічені, то цього замало для формування окремої групи форм).

Складається враження, що у третій напрям авторами Стратегії включено форми співпраці органів державної влади із громадськістю, які не приєднувались до попередніх розділів, за залишковим принципом. Такий підхід до національного документа не може не викликати наукової критики.

Отже, погоджуючись загалом із положеннями щодо обсяга форм (завдань) співпраці неурядових організацій з органами влади в питаннях розвитку відкритості, зазначимо, що їх секторальна класифікація зайва. Достатнім є групування їх за принципом від загального до конкретного, визначення метою такої співпраці вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

На наш погляд, є такі форми і заходи співпраці влади з неурядовими організаціями:

1. Участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності).
2. Здійснення взаємоконтролю щодо вирішення суспільних проблем.
3. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.
4. Співпраця щодо підготовки державних службовців і громадських активістів із питань спільної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваїте, 2016. 280 с.
2. Гаєва Н. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. *Держава і право : Юридичні і політичні науки*. 2010. № 49. С. 133–140.
3. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.
4. Галай А. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с.
5. Про визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 та від 22 липня 2009 р. № 858, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 389-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2012-%D1%80>.
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затв. указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
7. Про затвердження плану заходів на 2018 р. щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 297-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D1%80/print>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/48>

СВОБОДА ТА ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ У СФЕРІ ОСНОВНИХ ПРАВ

FREEDOM AND ITS FUNCTIONING IN THE FIELD OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Цекалова Н.І., к.ю.н., провідний юрист

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу категорії «свобода» в аспекті її функціонування у сфері основних прав людини і громадянина. Визначено, що свобода є ключовим показником незалежності і рівня демократичності держави. Саме тому на початку статті автор звертає увагу на цілісність поняття і пропонує розглядати його комплексно, і з філософської, і з правової позицій. Зокрема, аналізуються погляди на це поняття таких відомих філософів, як Й. Фіхте, І. Берлін, Дж. МакКаллума. Розглядаючи поняття свободи у правовому аспекті, автор статті приходить до висновку, що єдності в цьому питанні зовсім не має, а саме поняття найчастіше визначається через словосполучення «свобода від чого-небудь». Хоча акцент під час визначення даної категорії має бути на нерозривності свободи і людини.

Зокрема, автором проаналізовано межі свободи людини, суспільства і держави. Окремо визначено співвідношення порядку в суспільстві й особистих прав індивіда. Зазначено, що необхідно знайти баланс, щоб органи державної влади, які гарантуватимуть порядок у суспільстві, своїм регулюючим впливом не пригнічували права і свободи людини, адже в такому разі виникне тоталітарний режим, що є протилежністю суспільства, де панує свобода особистості. Визначено, що на міжнародному рівні встановлено так звану заборону втручання держави у приватне життя громадян.

Окремо розглянуто західно-європейську концепцію права на свободу, або свободу від держави. Автор статті наводить як приклад Німеччину, де більшість основних прав, визначених Основним законом країни, слугують «гарантуванню сфери свободи кожної особи проти зазіхань і втручання державної влади». До таких прав належать основні права, які захищають певну поведінку громадянина від державного втручання. Крім того, сюди ж належать основні права, які захищають певні об'єкти або частки простору, як-от власність чи житло, від впливу з боку держави. Ці права спрямовані насамперед на те, щоби стримувати державу й обороняти громадян від її втру-