Лотюк Ольга Степанівна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Громадянське суспільство як чинник євроінтеграції в Україні

Постановка проблеми. Європейський вибір був зроблений Україною одразу з проголошенням державної незалежності. Законодавче закріплення європейська мета отримала в схвалених 2 липня 1993 р. Верховною Радою Основних напрямах зовнішньої політики України, в яких зазначалось, що укладання з Європейськими Співтовариствами Угоди про партнерство і співробітництво стане першим етапом просування України до асоційованого, а згодом – до повного членства у цій організації.

У червні 2013 року Президент України надіслав до Верховної Ради Щорічне Послання «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році», в якому підкреслено, що європейський вибір України визначає державну політику як таку, що спрямована на наближення рівня життя громадян України до європейських стандартів, укорінення європейських цінностей в усіх сферах функціонування української держави та суспільства. Укладення Угоди про асоціацію для України є, як зазначено, на нинішньому етапі головним кроком у зближенні з ЄС, оскільки це означатиме перехід співробітництва нашої держави з ЄС у якісно новий формат політичної асоціації та економічної інтеграції. Наголошено на історичній прихильності українського суспільства до європейських цінностей свободи і демократії [1, 9].

У теоретичні питання громадянського суспільства досліджували видатні вітчизняні вчені: В. Авер'янов, Ф. Бурчак, М. Козюбра, В. Копейчиков, Л. Кривенко, А. Мацюк, Н. Нижник, М. Орзіх, В. Погорілко, Н. Прозорова, П. Рабінович, О. Скакун, В. Скрипнюк, В. Тацій, І. Тимченко, Ю. Тодика, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін.

Сутність та зміст євроінтеграції досліджують В. Богданович, Ю. Габермас, А. Гальчинський, В. Горбулін, В. Говоруха, О. Гончаренко, В. Гречанінов, І. Грицяк, М. Єжев, Б. Кравченко, О. Палій, М. Пашков, Л. Прокопенко, Г. Ситник, В. Юрчишин та інші.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, 31 жовтня 1995 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання до Статуту Ради Європи» [2], а 9

© Лотюк О.С.

листопада 1995 р. Україна офіційно вступила до РЄ. Основною статутною умовою для вступу країн до Ради Європи було визнання державою-кандидатом принципу верховенства права, її зобов'язання забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які знаходяться під її юрисдикцією, та ефективно співпрацювати з іншими державами з метою досягнення цілей Ради Європи.

Європейською комісією "За демократію через право" (Венеціанською комісією), було проведено правову експертизу проектів окремих статей нової Конституції України, проектів Сімейного та Адміністративного кодексів України, проекту Закону України про місцеві ради народних депутатів. Наприклад, Висновок Європейської комісії "За демократію через право" (далі – Венеціанська комісія) датований другим березня 2006 року щодо Закону України "Про вибори народних депутатів України" [3].

Нагадаємо, що Венеціанська комісія (офіційна назва – Європейська комісія за демократію через право) – це дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права, котрий надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам та цінностям.

У п. 2 Резолюції 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні", ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року зазначено про те, що асамблея ще раз наголошує, що єдиний шлях, яким можна забезпечити довготривалу політичну стабільність, є конституційні зміни, які встановлять чіткий розподіл влад, а також запровадять належну систему стримувань і противаг між та всередині виконавчої, законодавчої та судової гілок влади [4].

Тісна співпраця з Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською Комісією) має вирішальне значення для гарантування того, що пакети реформ, який наразі розробляються, повністю відповідають європейським стандартам та цінностям. Тому Асамблея закликає органи влади та керівництво Верховної Ради України забезпечити те, щоб остаточні варіанти проектів законів подавалися для отримання висновків Венеціанської Комісії перед їх ухваленням в останньому читанні (п. 6). 21.02.2005 Кабінет Міністрів України схвалив План дій «Україна – Європейський Союз» [5].

Відповідно до п. 1 цього Плану розширення Європейського Союзу, яке відбулося 1 травня 2004 року, призвело до історичних змін політичних, географічних та економічних умов для України та Євросоюзу. Сьогодні Європейський Союз та Україна мають спільний кордон і як безпосередні сусіди будуть посилювати свою політичну та економічну взаємопов'язаність. Розширення дає можливість для України та Європейського Союзу розвивати якомога тісніші відносини, що

виходитимуть поза рамки співробітництва до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Європейський Союз та Україна сповнені рішучості посилити свої відносини та сприяти утвердженню стабільності, безпеки і добробуту. Такий підхід заснований на спільних цінностях, спільній власності та диференціації. Це сприятиме подальшому зміцненню нашого стратегічного партнерства.

Європейський Союз та Україна сповнені рішучості працювати разом шляхом виконання цього Плану дій в рамках Європейської політики сусідства, щоб не допустити появи нових розподільчих ліній в Європі. Україна та ЄС погодилися інтенсифікувати політичні, безпекові, економічні та культурні відносини, включаючи транскордонне співробітництво та спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів.

Швидкість прогресу у відносинах буде повністю залежати від зусиль України та конкретних досягнень у виконанні зобов'язань щодо спільних цінностей.

Згідно з п. 2, 3 Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи , затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року N 24/2011, Міністерству юстиції України розробити з урахуванням європейських стандартів та подати в установленому порядку для внесення Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні" забезпечити супроводження у Верховній Раді України законопроектів: - про громадські організації (реєстраційний N 7262) (підпункт 7.5.1 Резолюції ПАРЄ 1755 (2010); - про порядок організації і проведення мирних заходів (реєстраційний N 2450) (підпункт 7.5.2 Резолюції ПАРЄ 1755 (2010) [6].

Основними програмними документами, відповідно до яких здійснюється та реалізується державна політика у сфері формування та розвитку громадянського суспільства є Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [7] та Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яку затверджено Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, яку розроблено з метою створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян [8].

Ця проблематика також набуває особливої гостроти в контексті виконання Плану заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння

розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженого Указом Президента України від 25 червня 2013 року №342/2013 [9].

Консультації з громадськістю при прийнятті рішень органами державної влади. Нормативно-правовою основою консультацій із громадськістю як форми взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є Указ Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854 [10].

Відповідно до вимог п. 1 цього Указу пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади є створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.

Порядок проведень консультацій з громадськістю визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11]. Вказаним актом затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, яким передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів.

Проведення консультацій з громадськістю повинне також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг, переваг окремим категоріям суб'єктів господарювання, делегування повноважень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування; проектів

регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання.

Відповідно до п. 5 Порядку організації і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов’язані з формуванням та реалізацією державної політики у визначеній сфері державного і суспільного розвитку, або виступає головним розробником нормативно-правового акта.

Основними проблемами, які на сьогодні виникають при реалізації вказаної форми взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є наступні.

По-перше, п. 20 Порядку визначено, орган виконавчої влади зобов'язаний за результатами громадського обговорення розмістити інформацію про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Однак, на наш погляд така норма потребує суттєвої деталізації. В Порядку необхідно передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами консультацій не буде враховано органом виконавчої влади.

По-друге, сам Порядок проведення консультацій з громадськістю у сьогоднішніх умовах діяльності владних інститутів є суто формальним атрибутом і виконується органами виконавчої влади виключно бюрократичним способом. Для прикладу: відповідно до даних інтерактивної інформаційно-аналітичної системи Кабінету Міністрів України «Громадянське суспільство та влада» Міністерством економіки України було обговорено 167 проектів нормативно-правових актів, за результатами таких обговорень було висловлено 5 пропозицій, жодна з яких не була врахована .

Іншими нормативно-правовими актами, що регулюють досліджувану форму взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [12], на підставі якої в мережі Інтернет створено урядовий портал, та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р. «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» [13], яке деталізує вимоги попереднього нормативно-правового акту для усіх центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Досліджувана форма взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства здійснюється на підставі «Про затвердження Порядку сприяння проведенню

громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [14].

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 врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Вказаним Порядком, визначено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту із необхідними реквізитами.

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи; 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; 4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про інформацію».

Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі - експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

При цьому орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій: 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; 2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив

громадську експертизу; 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 4) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті; 4) надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» необхідні відомості про громадську експертизу.

Висновки з проведеного дослідження. Аналізуючи дану проблематику багато дослідників сучасності визнають, що умови для формування в Україні сучасного громадянського суспільства створено [15, 130].

Однак, не можна залишити поза увагою і те, що європейські правові цінності й ідеали не вичерпують світові та національні, а інколи й прямо суперечать їм. Деякі українські науковці попереджають про те, що не сприяє відродженню національної свідомості та набуттю національної ідентичності до поширення й утвердження єдиних правових норм і стандартів у сфері прав людини, в якій незаперечною перевагою глобалізаційно-інтегративних процесів, зокрема для нашої держави, є розширення майже століттями сформованих меж національно-державних правових систем і спектру прав і свобод людини; можливість апелювати до міжнародних органів, виступаючи з позовом і проти своєї країни. Попри вказані незаперечні гарантії й надбання для громадян необхідно не залишати поза увагою ці процеси, оскільки, пропагування крайнього індивідуалізму орієнтує людину на егоїстичне, анархічне свавілля, знімає значущість такої великої соціальної проблеми, як обов’язки та відповідальність особистості перед суспільством [16, 33].

Разом з тим зазначимо, що суперечність індивідуальних та суспільних інтересів неминуча. Саме на їх подолання і направлена діяльність інститутів громадянського суспільства. У цілому, характеризуючи сучасні процеси в Україні слід наголосити на позитивному процесі приведення у відповідність з європейськими стандартами національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства, запровадження європейських механізмів контролю та сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх сталого функціонування в Україні. Запозичення досвіду поєднане із врахуванням національних особливостей може призвести до високих результатів.

Використані джерела:

1. На шляху інтеграції України до ЄС. / Інформаційний бюлетень з євроінтеграційних питань. Кабінет Міністрів України. – 2013. - № 4. – червень. – С. 9.

2. Закон України «Про приєднання до Статуту Ради Європи» // Відомості Верховної Ради України від 19.09.1995 р., № 38, стаття 287.

3. Висновок Європейської комісії "За демократію через право" щодо Закону України "Про вибори народних депутатів України" // Вісник Центральної виборчої комісії. - 2006 р., № 3.

4. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні", ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року

5. План дій «Україна – Європейський Союз». Європейська політика сусідства / *zakon.rada.gov.ua/go/994_693*.

6. План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи , затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року N 24/2011 // Офіційний вісник Президента України офіційне видання від 20.01.2011 р., № 2, стор. 14, стаття 185.

7. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» // Офіційний вісник України від 12.02.2007 р., № 8, стор. 9, стаття 27

8. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні / Урядовий кур'єр № 65, № 194 від 24.10.2012.

9. План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні / Урядовий кур'єр офіційне видання від 05.07.2013 № 118.

10. Указ Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854 // Урядовий кур'єр офіційне видання від 05.08.2004. - № 146.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний вісник України від 12.11.2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945.

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України від 25.01.2002 р., № 2, стор. 234, стаття 57.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р. «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення

відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» // *zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-p.*

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого // Офіційний вісник України від 21.11.2008р., № 86, стор. 100, стаття 889.

15. Жаліло Я.А. Євроінтеграційні перспективи України: від декларацій – до дій // Стратегічні пріоритети. – 2009. - № 3 (12). – С. 129-135.

16. Гетьман І.В.Правова система України в умовах глобалізації та євроінтеграції: до постановки проблем – Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 24 ’ 2011. - С. 27-36.

У статті проаналізовано питання розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах євроінтеграції, систематизовано основні нормативно-правові акти та міжнародні документи з цього питання, зроблено висновок про необхідність врахування національних особливостей сучасного українського суспільства.

Ключові слова: *громадянське суспільство, євроінтеграція, інститути громадянського суспільства, європейські стандарти та цінності.*

В статье проанализирован вопрос развития гражданского общества в Украине в условиях евроинтеграции, систематизированы основные нормативно правовые акты и международные документы по этому вопросу, сделан вывод о необходимости учета национальных особенностей современного украинского общества.

Ключевые слова: *гражданское общество, евроинтеграция, институты гражданского общества, европейские стандарты и ценности.*

In the article the question of development of civil society is analysed in Ukraine in the conditions of eurointegration, the basic are systematized normatively legal acts and international documents through this question, a conclusion is done about the necessity of account of national features of modern Ukrainian society.

Keywords: *civil society, eurointegration, institutes of civil society, European standards and values.*

© Лотюк О.С.