

Г. М. Шаульськакандидат наук з державного управління,
здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті автором досліджується питання законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні перших років незалежності. В умовах перманентного реформування державного управління, місцевого самоврядування, пошуків нових підходів, удосконалення раніше ухвалених концепцій, механізмів взаємодії влади і суспільства такий аналіз допомагає у розробці, моделюванні нової системи публічного управління, де громадянському суспільству має бути передбачена одна з ключових ролей. Адже рівень розвитку громадянського суспільства – громадянських прав на участь у суспільно-політичному та культурному житті, відкритості влади, ідейного плюралізму тощо, є показником розвитку держави загалом. Стаття є першою частиною, друга викладена у журналі «Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України» (№ 4, 2018 р.).

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, публічне адміністрування, публічне управління, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Стан розвитку громадянського суспільства є показником розвитку всієї держави. І усвідомлення українським суспільством важливості цього переконало відбулося після останніх історичних подій в Україні (2013–2015 рр.). Наслідком чого стало прийняття низки правових актів як відповідь на виклики часу, з якими стикнулося наше суспільство. Але такій законотворчій активності, спрямованій на громадянське суспільство, передували роки, протягом яких також приймалися важливі закони, яким і приділено увагу у цій роботі.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання висвітлюється у працях таких науковців, як: В. Авер'янов, В. Алексєєв, О. Андрійко, А. Ароян, М. Баймуратов, Т. Бельська, О. Білоусов, М. Бойчук, Ю. Волошин, О. Копиленко [1], А. Коваленко, І. Кресіна, А. Крусян, О. Лотюк, В. Масич, А. Мацюк [1], Т. Мотренко [12], І. Мищак, В. Нагребельний, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, С. Петков, Ф. Рудич, М. Савчин, А. Селіванов, О. Скрипнюк, О. Щербанюк, Ю. Шемчушенко, О. Ющик, О. Якубовський та інших.

Метою статті є дослідження процесів розвитку громадянського суспільства (в контексті законодавчого забезпечення) в умовах реформування системи публічного управління і є продовженням аналізу, який викладений у інших статтях [2; 3].

Виклад основного матеріалу. Попри важливість громадянського суспільства для розвитку держави, у Конституції України не використовується термін «громадянське суспільство» [4]. Хоча спроби закріпити цю категорію в Основному законі держави були. Так, у проекті Конституції від 1 липня 1992 р. третій розділ мав назву «Громадянське суспільство і держава» і складався з восьми глав: «Загальні положення», «Власність», «Підприємництво», «Екологічна безпека», «Сім'я», «Освіта, наука і культура», «Громадські об'єднання», «Свобода інформації» [5]. У статті 64 було прописано: «Держава підпорядковується служінню громадянському суспільству і спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості». На жаль, до ухваленої Конституції України (1996 р.) категорія «громадянське суспільство» не була включена, у першому і другому розділах залишилися лише окремі положення з третього розділу проекту.

Протягом перших років становлення незалежності нашої держави, на підтвердження вектора свого руху на демократичний розвиток, Україна ратифікувала декілька міжнародних документів. Серед них Європейська хартія місцевого самоврядування, яка набула юридичної сили Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [6]. У документі зазначається: «право громадян

на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» і т. ін. Аналізуючи вплив хартії, не можна не оцінити її важливості для подальшого розвитку громадянського суспільства у країні і суспільства загалом.

Трохи раніше був ратифікований інший вагомий Міжнародний документ – Європейська соціальна хартія (переглянута) 03.05.1996 № ETS N 163 щодо «забезпечення для населення громадянських та політичних прав і свобод, соціальних прав, підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення» [7], як закріплено у документі.

«Бажаючи сприяти прогресивному розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їхньому запровадженню у внутрішньодержавному праві, а також бажаючи запобігати у міру можливості випадкам без громадянства» і т. ін. [8], – зазначається у преамбулі Європейської конвенції про громадянство. Міжнародний документ ратифіковано із застереженням та заявою Законом України № 163-V (163-16) від 20.09.2006 року.

Характеризуючи законодавство, яке забезпечує розвиток громадянського суспільства в Україні, не можна не згадати ще три важливі Міжнародні документи: Загальну декларацію прав людини (від 10.12.1948 р.); Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (від 04.11.1950 р.), набула юридичної сили Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р., та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (від 16.12.1966 р.), ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.

Протягом років незалежності у країні було розроблено й ухвалено декілька важливих законів, які також забезпечили подальший розвиток громадянського суспільства в Україні. Коротко розглянемо основні з них за хронологією ухвалення.

Одним із перших потребує уваги Закон «Про свободу совісті та релігійні організації», ухвалений ще УРСР 23.04.1991 № 987-XII [9], а у наступні роки відредагований. Завданнями Закону визначено: гарантування права на свободу совісті громадянам України та здійснення цього права; забезпечення відповідно до Конституції України Декларації про державний суверенітет України та норм міжнародного права, визнаних Україною, соціальної справедливості, рівності,

захисту прав і законних інтересів громадян незалежно від ставлення до релігії; визначення обов'язків держави щодо релігійних організацій; обов'язків релігійних організацій перед державою і суспільством; подолання негативних наслідків державної політики щодо релігії і церкви; гарантування сприятливих умов для розвитку суспільної моралі і гуманізму, громадянської злагоди і співробітництва людей незалежно від їх світогляду чи віровизнання» [9].

Важливим кроком наближення влади до громадян, установа основ громадянського суспільства вважаємо ухвалення Закону України «Про звернення громадян» (02.10.1996 р. № 393/96-ВР) [10]. Закон забезпечив громадянам можливості долучитися до управління державними і громадськими справами, впливати на роботу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, відстоювати свої права і законні інтереси у разі порушення. І нині цей нормативно-правовий акт залишається важливим інструментом, який надає можливість функціонувати механізми вертикальної і горизонтальної взаємодії влади і суспільства у загальній системі публічного управління.

У 1997 році було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р. № 280/97-ВР) [11], який відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в країні на наступні роки. У статті 2 закріплено: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [11]. Своє бачення щодо потреби удосконалення цієї концепції ми виклали у науковій роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні»: монографія / за заг. ред. Т. Мотренка [12]. Уперше в науці державного управління ми запропонували концепт «територіальна громада держави» та структуру п'ятирівневої моделі публічного управління, в центрі якої громадянин, а на субнаціональному рівні діють лише органи місцевого самоврядування. Щодо чинної редакції Закону можна додати одне: без реального місцевого самовря-

дування (а не лише задекларованого) не розвиватиметься еволюційним шляхом і громадянське суспільство в Україні.

Усвідомлюючи важливість молодіжного руху, дитячих організацій, їх значення для українського суспільства, Верховною Радою ухвалюється відповідний Закон «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (01.12.1998 № 281-XIV) [13]. Закон визначив особливості організаційних та правових засад їх утворення та діяльності, державні гарантії, став частиною законодавства України про молодіжні та дитячі організації, яке поєднало у собі норми Конституції України та Закону України «Про об'єднання громадян».

Розвиток громадянського суспільства та його інститутів забезпечується і професійними спілками. Особливості їх правового регулювання, засади створення, основи діяльності були визначені Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [14]. Про значення добровільних неприбуткових громадських організацій, які об'єднують громадян з метою здійснення представництва та захисту їхніх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, ми вже згадували. Адже це одна із форм громадянського самоврядування (суспільних рухів, асоціацій, об'єднань), які спрямовані на зміцнення основ громадянського суспільства.

І одними із базових інститутів громадянського суспільства і суспільства в цілому, без яких неможливе існування представницької демократії, є політичні партії. Тому ухвалення Закону України «Про політичні партії в Україні» (від 05.04.2001 № 2365-III) [15] стало логічним кроком на шляху розбудови української держави. Нині партії, багатопартійна система є невід'ємною частиною нашого суспільства, без яких ми не уявляємо парламентської роботи і загалом демократії в державі. У розвинутих країнах світу багатопартійність є гарантією проти корупції, зловживань владою, одним із засобів контролю державних посадовців.

Характеризуючи законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства, не можна оминати і Закон «Про громадянство України» від 18.01.2001 року № 2235-III [7]. Відповідно до Конституції України цей Закон визначає правовий зміст, підстави, порядок набуття громадянства України, його припинення; повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства і т. ін. Фізична особа, набувши громадянство України в поряд-

ку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України, набуває правового зв'язку з державою, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах та обов'язках. Взаємини держави і громадян мають відбуватися лише у правовому полі, а порушення його норм і правил вирішуватись у судовому порядку.

Важливість різноманітних форм самоорганізації для розвитку громадянського суспільства усвідомлено вже давно, тому необхідним доповненням є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III [17]. Документом встановлено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення (ООН) як форми участі громадян у вирішенні окремих питань місцевого значення. Повноваженнями ООН передбачено: участь жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціального, економічного та культурного розвитку тощо.

На підтримку місцевого самоврядування розробляється й ухвалюється Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. № 1275-VI [18]. Законом надається визначення: «Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку». Тобто по суті своїй відносяться до інститутів громадянського суспільства.

Наступний нормативно-правовий акт, в якому закладені мотиватори позитивного спрямування, що забезпечує формування традицій дієвого публічного управління, а це, своєю чергою, впливає на розвиток громадянського суспільства, – Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV [19]. Документ передбачає участь громадськості, кожного охочого громадянина у формуванні регуляторних умов через прозорість розроблення рішень та подальше врахування органами влади пропозицій щодо цих рішень.

Правові основи прописано у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» від

23.12.2010 р. № 2862-17 [20] щодо організації та порядку ведення соціального діалогу в Україні з метою вироблення та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання економічних, трудових, соціальних відносин та забезпечення підвищення рівня та якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві. Документ стимулює розвиток громадянського суспільства через механізм вирішення питань взаємодії представників органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, роботодавців та профспілок (сторін соціального діалогу), він сприяє ефективному забезпеченню соціально-економічних інтересів, досягненню взаєморозуміння, створенню необхідних умов для удосконалення переговорних процесів та діалогу, формуванню та реалізації соціально-економічної політики держави.

З метою підвищення ролі організацій роботодавців, їх об'єднань у формуванні та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулюванні трудових, соціальних, економічних відносин, участі у соціальному діалозі було розроблено й ухвалено Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (22.06.2012 № 5026-VI) [21]. Нормативно-правовим актом було визначено правові, економічні та організаційні засади створення і діяльності організацій роботодавців, їх об'єднань, особливості правового регулювання та гарантії їх діяльності, а також основні засади їх взаємодії з органами публічної влади: державної та органами місцевого самоврядування, професійними спілками, їх об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства.

У 2011 році Верховною Радою України ухвалюється Закон «Про волонтерську діяльність» (19.04.2011 № 3236-VI) [22], мета якого, як зазначили розробники, «створити нову філософію співпраці органів місцевого самоврядування та неурядових організацій; реалізувати принцип аутсорсингу у публічному управлінні; залучати інститути громадянського суспільства до розв'язання наявних проблем, що активізує суспільний діалог; стимулювати розвиток громадянського суспільства та соціальної відповідальності громади» [22]. Розкрити потенціал громадян до самоорганізації, виконання публічних завдань, компетенції брати на себе відповідальність за вирішення соціальних питань – на виконання таких завдань і має спрямовувати свої зусилля влада. І Закон надав реальні правові можливості і механізми для виконання цих

завдань, для розвитку громадянського суспільства в Україні.

Загальні засади благодійної діяльності в Україні, правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, сприятливі умови для їх утворення та діяльності визначає і забезпечує інший Закон України: «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 р. № 5073-VI [23]. Правовий акт спростив порядок реєстрації таких організацій, визначив особливості утворення і діяльності благодійних товариств, фондів та установ, конкретизував контрольні повноваження держави тощо. За своєю природою благодійні організації є різновидом самоврядних недержавних організацій, вагомою частиною інститутів громадянського суспільства.

Підсумовуючи не повний аналіз законів та підзаконних актів, мета яких сприяти розвиткові громадянського суспільства в Україні, маємо зауважити, що його стан є ознакою розвиненості держави загалом. І з часу набуття незалежності Україною ухвалено чимало нормативно-правових актів. Але усвідомлення важливості громадянського суспільства повною мірою переконливо відбулося після Революції Гідності, з цього часу можемо вважати, що почався новий етап його розвитку. Наслідком цього стало прийняття низки законів та підзаконних актів [3], аби громадянське суспільство в умовах реформування держави отримало гідні умови для свого подальшого розвитку, напрям якого – багаторівневе урядування.

Список використаної літератури:

1. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
2. Шаульська Г.М. Короткий огляд еволюції громадянського суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. № 1. С. 101–105. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=98223>
3. Шаульська Г.М. Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. № 4. С. 99–104. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/49>
4. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

5. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01.07.1997 р. Документ 2525-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12>
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036
7. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS N 163) (укр/рос) Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_062
8. Європейська конвенція про громадянство: ратифікована із застереженням та заявою Законом № 163-V (163-16) від 20.09.2006. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_004
9. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/987-12>
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>
12. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804>
13. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/281-14>
14. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1045-14>
15. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2365-14>
16. Проект Виборчого кодексу України: від 02.10.2015 р. № 3112-1 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
17. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 року № 2235-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/page2>
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
19. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1275-17/ed20090416>
20. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page2>
21. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>
22. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5026-17>
23. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/3236-17>
24. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5073-17>

Шаульська Г. Н. К вопросу законодательного обеспечения гражданского общества в Украине

В статье автором исследуется вопрос законодательного обеспечения развития гражданского общества в Украине первых лет независимости. В условиях перманентного реформирования государственного управления, местного самоуправления, поисков новых подходов, совершенствования ранее принятых концепций, механизмов взаимодействия власти и общества такой анализ помогает в разработке, моделировании новой системы публичного управления, где гражданскому обществу должна быть отведена одна из ключевых ролей. Ведь уровень развития гражданского общества – гражданских прав на участие в общественно-политической и культурной жизни, открытости власти, идейного плюрализма и тому подобное, является показателем развития государства в целом. Статья является первой частью, вторая изложена в журнале «Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины» (№ 4, 2018).

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, публичное администрирование, публичное управление, механизмы государственного управления.

Shaulska H. M. On the issue of legislative support of civil society in Ukraine

In the article the author studies the issue of legislative support for the development of civil society in Ukraine in the first years of independence. In conditions of permanent reformation of state administration, local self-government, search for new approaches, improvement of previously adopted concepts, mechanisms of interaction between government and society, such analysis helps in the development and modeling of a new public administration system where civil society should have one of the key roles. In fact a level of development of civil society – civil laws on participating in social and political and cultural life, to the openness of power, ideological pluralism, and others like that, is the index of development of the state on the whole. The article is the first part, the second is set out in the journal Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine (No. 4, 2018).

Key words: *state administration, local government, public administration, public administration mechanisms.*