



## СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

### ВИДИ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Берназюк І.М., к. ю. н.,  
радник заступника Голови  
Національне агентство запобігання корупції

У статті досліджуються види програмних документів інститутів громадянського суспільства та визначається їх вплив на стратегію розвитку держави. Охарактеризовано діяльність окремих інститутів громадянського суспільства. Проаналізовано види програмних документів, які приймають ці інститути, та виявлено характер їх впливу на формування стратегії розвитку України. Розроблено пропозиції щодо подальшого вдосконалення взаємодії інститутів громадянського суспільства та державних органів.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, програмний документ, державна стратегія.

В статье исследуются виды программных документов институтов гражданского общества и определяется их влияние на стратегию развития государства. Охарактеризована деятельность отдельных институтов гражданского общества. Проанализированы виды программных документов, которые принимают эти институты, и выявлен характер их влияния на формирование стратегии развития Украины. Разработаны предложения по дальнейшему совершенствованию взаимодействия институтов гражданского общества и государственных органов.

**Ключевые слова:** гражданское общество, программный документ, государственная стратегия.

Bernaziuk I.M. TYPES PROGRAM DOCUMENTS OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR IMPACT ON DEVELOPMENT STRATEGY OF STATE

The article investigates the types of policy documents of civil society and determined their impact on strategy development. Described specific activities of civil society. Analyzed the types of policy documents that take these institutions, and revealed the nature of their impact on the development strategy of Ukraine. Proposals for further improvement of interaction between civil society and state.

**Key words:** civil society, policy document, government strategy.

**Постановка проблеми.** Конституційна основа діяльності інститутів громадянського суспільства ґрунтується на демократичних принципах державного управління, відповідно до яких кожен громадянин має право брати участь в управлінні державними справами в різних формах, а також об'єднуватись у політичні партії та громадські організації з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів. Політичні партії й громадські об'єднання складають базис громадянського суспільства.

Завдання та мета, а також результати діяльності інститутів громадянського суспільства визначаються в їхніх програмних документах, що мають значний вплив на формування стратегії розвитку держави. Однак у науковій літературі цьому питанню не приділяється належна увага, що зумовлює актуальність запропонованої теми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання діяльності та взаємодії інститутів громадянського суспільства й державних органів розглядали такі науковці, як Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, С.О. Кириченко, В.Г. Коваленко, А.Ф. Колодій, А.І. Кудряченко, С.П. Мороз, Р.В. Мошинський, М.Ю. Романов, В.О. Скворець та інші. Однак комплексні наукові дослідження, присвячені визначенню видів програмних документів інститутів гро-

мадянського суспільства та характеру їх впливу на формування стратегії розвитку України, наразі відсутні.

Основною **метою статті** є визначення видів програмних документів інститутів громадянського суспільства та їх впливу на стратегію розвитку держави.

Для виконання поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) охарактеризувати діяльність окремих інститутів громадянського суспільства; 2) проаналізувати види програмних документів, які приймають ці інститути, та визначити характер їх впливу на формування стратегії розвитку України; 3) розробити пропозиції щодо подальшого вдосконалення взаємодії інститутів громадянського суспільства та державних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Розвинене громадянське суспільство міжнародним співтовариством, науковцями, громадськими й політичними діячами визнано як неодмінний атрибут демократичної та правової держави, показник рівня її соціального розвитку й спрямованості діяльності на захист інтересів людини та громадянина, прояв високої суспільної свідомості й правосвідомості. Тому не випадково кожна держава, яка позиціонує себе як демократична та соціально спрямована, прагне сформувати таке громадянське

суспільство, інститути якого братимуть активну участь у формуванні державної політики та в здійсненні управління державними справами в інших формах.

Із цього приводу необхідно погодитись із думкою С.П. Мороза, який зазначає, що громадянське суспільство є показником саме правового начала, у межах якого стає можливим визнання факту права суспільства на контроль за державною владою, дієвість якого залежить від рівня гарантованих прав людини (від мінімального рівня до максимального), а отже, і гарантій прав суспільства [1, с. 42].

В Україні процес становлення громадянського суспільства наразі триває, хоча справедливо вказати на зростання активності інститутів громадянського суспільства щодо участі в управлінні державними справами.

За статистичними даними в 2015 р. було зареєстровано 67 911 громадських організацій, членами яких стало більше 25 млн осіб. У 2015 р. проведено 240,4 тис. масових заходів [2]. У 2014 р. було зареєстровано 61 090 громадських організацій, учасниками яких стало 27 млн осіб. У цьому ж році громадськими організаціями всіх рівнів проведено 349,7 тис. масових заходів [3]. Отже, у 2015 р. дещо зросла кількість зареєстрованих громадських об'єднань (на 10%), однак зменшилась кількість проведених масових заходів за їх участю (на 30%).

Причиною цього, імовірно, є те, що діяльність громадських організацій та їх об'єднань набула більш предметного й цільового характеру, тобто така діяльність стала більшою мірою підпорядкованою певній меті, відповідно до якої ставляться завдання, саме на виконання яких спрямовуються зусилля організацій. Такий підхід показує досить високу ефективність, зокрема, порівняно з розрізненими акціями.

Наприклад, 7 березня 2014 р. презентовано Реанімаційний пакет реформ – коаліцію громадських активістів, експертів, журналістів і науковців, які об'єдналися під час Революції гідності [4]. За час своєї діяльності коаліція досягла значних результатів, серед яких необхідно назвати запуск Національного агентства з питань запобігання корупції, запровадження системи державного фінансування політичних партій та громадського контролю за прозорістю партійних фінансів, запуск системи електронного декларування доходів і майна публічних службовців, розроблення законодавчої бази та супровід об'єднання територіальних громад, суттєве розширення їхніх фінансових та управлінських можливостей тощо.

Конкретні цілі, завдання, стратегія й напрями діяльності інститутів громадянського суспільства визначаються в їхніх програмних документах (статуті, положенні, програмі).

Так, Реанімаційний пакет реформ розробив хартію – правила, які регулюють діяльність самої платформи, внутрішні відносини та управління між учасниками коаліції, а також стратегію. Відповідно до останнього програмного документа стратегічне завдання Реанімаційного пакету реформ – консолідувати зусилля громадськості, зробити її суб'єктом

творення політики, просувати та контролювати впровадження реформ, а також пояснювати ці трансформації українському суспільству й міжнародній спільноті [4].

Місією іншого об'єднання, що є учасником коаліції Реанімаційного пакета реформ, – Центру політико-правових реформ – є сприяння інституційній організації України як відповідальної перед громадянським держави, основною метою діяльності якої є забезпечення прав людини [5].

Отже, такі програмні документи є цільовою й стратегічною основою діяльності відповідних інститутів громадянського суспільства, що визначають її спрямованість, межі та напрями.

Іншим видом програмних документів інститутів громадянського суспільства є ті, які приймаються вже як результат роботи відповідних інститутів.

Зокрема, Реанімаційний пакет реформ щорічно приймає Дорожню карту реформ [6]; у результаті аналітичної роботи Центр економічної стратегії в 2016 р. розробив такі програмні документи: «План для України» [7], «Звільнити захоплену державу Україна» [8] тощо.

У Дорожній карті реформ на 2016–2017 рр. Реанімаційний пакет реформ пропонує органам влади та всім зацікавленим сторонам систематизоване викладення цілей і завдань реформ у різних сферах державної політики. У кожній сфері наведено перелік організацій громадянського суспільства, які глибоко досліджують проблематику та готові надавати експертну, адвокаційну й інформаційно-роз'яснювальну підтримку під час впровадження реформ [6].

У свою чергу «План для України» передбачає кардинальні перетворення в системі охорони здоров'я та вищої освіти, у сфері пенсійного забезпечення та науки [7]. У документі «Звільнити захоплену державу Україна» [8] зазначається, що під «захопленням України» мається на увазі поширення влади олігархів, які, переслідуючи власні корисливі цілі, створюють серйозні економічні, соціальні, екологічні та інші загрози для держави. Для їх усунення Центром економічної стратегії пропонується вдосконалити законодавство у сфері економічної конкуренції, антимонопольне законодавство тощо.

Окреслені програмні документи можуть бути основою провадження реформ у державі; через них державні органи отримують орієнтири – сигнали від громадськості щодо того, у якому напрямі необхідно рухатись, щоб здійснювати перебудову в гармонічному зв'язку із суспільством та найбільш активними й прогресивними його представниками. До того ж учасниками та членами багатьох інститутів громадянського суспільства є експерти та спеціалісти в різних сферах, які можуть надавати реальну допомогу під час розроблення конкретних заходів, спрямованих на провадження відповідних реформ.

Крім того, необхідно зазначити, що інститути громадянського суспільства брали безпосередню участь у розробленні деяких стратегічних актів органів державної влади.



Наприклад, Центр політико-правових реформ брав участь у розробленні таких актів: Концепції створення адміністративних судів в Україні та Кодексу адміністративного судочинства, ухваленого Верховною Радою України 2005 р.; теорії адміністративних послуг та підготовці проекту Концепції реформування системи адміністративних послуг (ухвалено урядом у 2006 р.); концепцій та пакету законопроектів про адміністративно-територіальну реформу й децентралізацію (2008–2009 рр. та 2014 р.) тощо [5].

Таким чином, програмні документи інститутів громадянського суспільства можуть бути двох видів: а) ті, що приймаються під час створення громадського об'єднання та визначають його місію, цілі, завдання й межі діяльності; б) ті, які є результатом роботи відповідних інститутів. Обидва види програмних документів відіграють важливе значення в процесі розроблення стратегічних актів органів державної влади, про що свідчать активна робота інститутів у цьому напрямі та значні результати.

Однак постійний розвиток суспільних правовідносин, активні євроінтеграційні процеси, що тривають в Україні, зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення форм і засад взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Із цією метою Президент України в лютому 2016 р. видав Указ «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [9], яким було скасовано попередній його Указ «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [10]. Новим указом поставлено такі стратегічні завдання щодо унормування на законодавчому рівні:

- порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів;
- порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їхніх рішень;
- сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій із громадськістю, громадської експертизи їхньої діяльності та діяльності їхніх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;
- сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів тощо.

Для реалізації цих завдань Кабінетом Міністрів України розроблено й затверджено План заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [11]. У цьому плані, зокрема, поставлено завдання щодо забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 2145а-2) [12], проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» (реєстраційний № 3587) [13] та інших актів. Відповідні законопроекти вже розроблені, однак потребують певного доопрацювання.

З метою інституційного забезпечення процесу вдосконалення законодавства в цій сфері утворена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, яка стала консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Основними завданнями Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства названо такі:

1) напрацювання та внесення на розгляд Президенті України пропозицій стосовно сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства тощо;

2) участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України;

3) участь у проведенні просвітницько-інформаційних заходів, спрямованих на залучення представників організацій громадянського суспільства до участі в роботі державних органів та органів місцевого самоврядування тощо [14].

Науковці також не залишаються осторонь проблеми подальшого формування громадянського суспільства в Україні та розвитку форм його взаємодії з органами державної влади.

Так, ученими Лабораторії законодавчих ініціатив пропонується прийняти окремий закон, який визначатиме форми, порядок, базові принципи й мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних і юридичних осіб) до участі у формуванні державної політики органами публічної влади, механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами та відповідними органами публічної влади [15, с. 22].

Т.В. Бугай вважає за доцільне посилити вплив інститутів громадянського суспільства на формування й реалізацію бюджетної політики держави, створити механізм забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на кожній зі стадій бюджетного процесу [16, с. 48].

Окреслені пропозиції заслуговують на підтримку, оскільки участь інститутів громадянського суспільства, зокрема, у формуванні бюджетної політики нині чинним законодавством не врегульована, так само як відсутній єдиний законодавчий акт, який унормовує правовідносини взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Водночас необхідне внесення змін і доповнень до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» та Регламенту Верховної Ради України. Так, у ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [17] лише згадується, що в реалізації засад державної політики беруть участь громадські організації, однак не уточнено форми такої участі, пріоритетні сфери державної політики, у яких врахування думки громадськості є обов'язковим. У свою чергу в Регламенті Верховної Ради України [18] також відсутні норми, якими визначались би засади участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, програмні документи інститутів громадянського суспільства можуть бути двох видів: ті, що приймаються під час створення громадського об'єднання, та ті, які є результатом роботи відповідних інститутів. Перші документи є цільовою й стратегічною основою діяльності відповідних інститутів громадянського суспільства, які визначають її спрямованість, межі та напрями, тобто легітимізують повноваження інститутів, у тому числі у відносинах з органами державної влади. Друга група програмних документів є основою для провадження реформ у державі, орієнтиром щодо того, у якому напрямі необхідно рухатись, щоб перебувати в гармонійному зв'язку із суспільством та найбільш активними й прогресивними його представниками, а також способом надання реальної допомоги органам державної влади під час розроблення конкретних заходів, спрямованих на провадження відповідних реформ.

Для вдосконалення законодавчого регулювання участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики необхідно здійснити такі заходи:

1) доповнити ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» положенням, у якому визначити форми участі громадських об'єднань у формуванні й реалізації державної політики, пріоритетні сфери, у яких врахування думки громадськості є обов'язковим;

2) у Регламенті Верховної Ради України в окремій статті визначити засади участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики (передбачити їх право брати участь у роботі профільних комітетів Верховної Ради України, визначити законопроекти, які обов'язково виносяться на громадське обговорення, та порядок його організації й проведення тощо);

3) запровадити в Україні інститут лобювання шляхом прийняття відповідного закону, розробленого на основі проекту Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мороз С.П. Правові аспекти сучасних підходів поняття громадянського суспільства / С.П. Мороз // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2015. – № 5. – С. 36–42.
2. Результати діяльності громадських організацій у 2015 році : інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ukrstat.org/uk/express/expres\\_u.html](https://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html).

3. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2014 році : інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publpolit\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publpolit_u.htm).

4. Реанімаційний пакет реформ // Офіційний сайт Коаліції громадських організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trg.org.ua/>.

5. Про Центр політико-правових реформ // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/about/activity/>.

6. Дорожня карта реформ (вересень 2016 – грудень 2017 рр.) / за ред. В.В. Миського. – К., 2016. – 72 с.

7. План для України : документ Центру економічної стратегії. – К., 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Agenda\\_for\\_Ukraine.pdf](http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Agenda_for_Ukraine.pdf).

8. Звільнити захоплену державу Україна : документ Центру економічної стратегії. – К., 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Zvilnyty-zakhoplenu-derzhavu-Ukraina.pdf>.

9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>.

10. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

11. Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2016 р. № 802-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnp?docid=249459167>.

12. Про місцевий референдум : проект Закону України від 8 липня 2015 р. № 2145а-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55941](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941).

13. Про гарантії свободи мирних зібрань : проект Закону України від 7 грудня 2015 р. № 3587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310).

14. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 4 листопада 2016 р. № 487/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/487/2016>.

15. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2009. – 23 с.

16. Бугай Т.В. Сучасні проблеми та вектори розвитку бюджетного процесу в Україні / Т.В. Бугай // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 2. – С. 40–49.

17. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

18. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.