

УДК 342.1:061.2:341.1

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УМОВАХ ЗБЛИЖЕННЯ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Оксана МОРОЗ,

здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Львівського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

Article investigates the relationship between the state and associations in Ukraine. It is noted that the process of reform they contribute to solving important tasks and functions of the state. Investigate the regulation of this interaction, outlines the prospects for its improvement in the formation of civil society and the process of integration of Ukraine into the European Union. The conclusion about the need to establish effective cooperation between the state and associations in the plane of mutual social partnership.

Key words: state, associations, right to freedom of association, European integration, European standards.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні. Зазначається, що в процесі реформування вони сприяють вирішенню важливих завдань і функцій держави. Досліджується правове регулювання цієї взаємодії, окреслюються перспективи його удосконалення в умовах формування громадянського суспільства і процесу входження України в Європейський Союз. Робиться висновок про необхідність налагодження ефективної співпраці держави та громадських об'єднань у площині взаємозацікавленого соціального партнерства.

Ключові слова: держава, громадські об'єднання, право на свободу об'єднання, європейська інтеграція, європейські стандарти.

Постановка проблеми. На початку ХХІ ст. масштабні глобалізаційні зміни поставили чимало нових завдань перед людством. Від їх вирішення залежить суспільний розвиток усіх країн світу, у тому числі України, яка конституційно задекларувала себе як демократична і правова держава (ст. 1 Конституції України [1]). Цивілізаційні виклики породжують необхідність збереження і зміцнення фундаментальних загальнолюдських цінностей, таких як життя, свобода, справедливість, рівність, гідність, гуманізм, порядок, безпека, а також максимального розвитку правосвідомості та збагачення правової культури народу. Відтак актуалізується питання ролі громадських інституцій у політичній системі держави, поступовому формуванні громадянського суспільства, становленні та розвитку демократії і правової державності.

У руслі державно-правового розвитку й практичної реалізації ідей міжнародного правопорядку Україна обрала європейський напрям реалізації національних інтересів у нинішньому глобалізованому світі. Європейський вибір України базується на принципах верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Важливою складовою євроінтеграційної політики України постає удосконалення та забезпечення ефективності системи взаємовідносин між громадянським суспільством та державною владою, шляхом надан-

ня реальної можливості участі громадян у формуванні державно-правової політики.

Мета статті. Основним критерієм ефективності модернізації правової системи України є гарантованість прав і свобод людини та громадянина. Цієї мети можна досягнути лише за умови достатнього рівня розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема, громадських об'єднань, завдяки яким спільна участь членів соціуму дозволить досягнути більшої ефективності в багатьох сферах життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління.

Виклад основного матеріалу. Теоретичне осмислення феномену громадських об'єднань та їх взаємодію з державою носить комплексний міждисциплінарний характер. Найбільш ґрунтовно проблематика правового статусу громадських об'єднань в Україні вивчалася ученими-юристами: В. Авер'яновим, Н. Богашевою, М. Віхляєвим, Н. Гаєвою, І. Жигалкіним, А. Колодій, О. Кушніренком, М. Менджул, Ю. Разметаєвою, Т. Слїнько, М. Ставнійчук, В. Погорїлком, В. Федоренком, Ю. Шемшученком та іншими.

Питання становлення й розвитку громадських об'єднань у сучасній Україні, оптимізації їх взаємовідносин з органами влади стали предметом дослідження таких учених: Б. Андресюка, І. Бондарчук, В. Бортнікова, М. Головатого, С. Кириченка, А. Колодій, О. Костенка, В. Кравчук, І. Кресіної, А. Кудряченка,

М. Михальченка, Ф. Рудича, В. Селіванова, А. Сіленка, В. Сіренка С. Тимченка, Р. Чернорога, О. Якубовського.

Європейський Союз відіграє особливу роль у політичному розвитку світу, особливо в становленні сучасної системи міжнародних відносин. Його членами стали здебільшого розвинуті країни усталеної, так званої «старої» демократії.

Європейська інтеграція забезпечує стабільність, мир і економічний розвиток регіону упродовж п'ятдесяти останніх років. Нині вона допомагає підняти рівень життя, створити внутрішній ринок, організаційне і правове підґрунтя для вирішення актуальних проблем (вироблення єдиної європейської стратегії, розроблення загальноєвропейських принципів і національних систем права тощо), чим значення Європейського Союзу у світі дедалі зміцнюється.

Слід підкреслити, що (з огляду на інтеграційні процеси) Європа є найбільш розвиненим регіоном. На сьогодні членами Європейського Союзу є найбільш стабільні демократичні країни континенту. Цей регіон відрізняється високим рівнем розвитку громадянського суспільства, активною участю громадян у політичному житті.

Окремі дослідники стверджують, що сьогодні ЄС – це нова форма політичного устрою, складовими якою є національні держави. Так, англійський політолог Л. Зідентоп вважає, що сучасна Європа переживає вироблення нової політичної форми, яка буде чимсь більшим за конфедерацію, але меншим за федерацію, а саме: об'єднання незалежних держав, що поступаються своїм суверенітетом лише в окремих, доволі обмежених сферах. На думку дослідника, таке утворення становитиме своєрідну асоціацію, яка не прагнучиме використовувати сили примусу при безпосередньому впливі на громадян, як це має місце в межах національних держав [2, с. 134].

Успішна реалізація стратегічних цілей Європейського Союзу значною мірою залежить від правильного і ефективного застосування кожною державою, яка є чи прагне стати її членом, норм європейського права. Якість імплементації права ЄС в систему національного конституційного права та його застосування в державній практиці перебуває в прямій залежності від розуміння права і ставлення до нього громадян європейських країн. Держави-члени ЄС повинні не просто узгоджувати тексти своїх нормативних актів з правовими нормами ЄС, а й прийняти теорію європейського права, досягнути європейське правове мислення. Тільки за таких умов узгоджене на рівні текстів уніфіковане законодавство буде застосовуватись державами-членами ЄС ефективно. Адже в основі функціонування Європейського Союзу лежить єдине розуміння сутності права в душі традицій європейської правової культури.

Важливим постулатом європейських концепцій правової держави та громадянського суспільства є визнання громадянських об'єднань важливим системоутворюю-

ючим фактором держави, необхідним інтегруючим елементом між державою і людиною. Незаперечність такої взаємодії доводиться і тим, що громадські об'єднання допомагають державі стати правовою, а суспільству – громадянським.

Слід підкреслити, що за останнє десятиліття роль громадських об'єднань в Україні поступово зростає. У процесі суспільної модернізації і державного реформування вони сприяють у вирішенні деяких важливих завдань і функцій держави. Наприклад, громадські об'єднання беруть активну участь у виробленні, моніторингу та формулюванні суспільної думки про механізми і напрями реалізації державної політики в різних сферах: молодіжній, соціальній, культурній, екологічній, освітній, охорони здоров'я, організації дозвілля тощо. Відтак, ці соціальні інституції на основі практичного досвіду, ініціативи, прагматизму і володіння інформацією про потреби своїх учасників стають ефективною основою консолідації зусиль з одного боку – членів соціуму, а з іншого – держави та громадян. Крім того, держава та громадські об'єднання – взаємопов'язані елементи політичної системи, що забезпечують розвиток один одного, здійснюючи при цьому взаємний контроль.

Посилення ролі громадських об'єднань в Україні є об'єктивною закономірністю, зумовленою потребою людей у колективній творчості, розвитку ініціативи, здібностей і визначальним показником становлення та розвитку громадянського суспільства. Підтвердженням цього є нормативне закріплення права на свободу об'єднань (асоціацій), його забезпечення та гарантування.

Нормативне закріплення зазначеного права є визначальним показником становлення і розвитку громадянського суспільства – кожна цивілізована держава вважає за обов'язок нормативну регламентацію реалізації права на об'єднання в національному законодавстві, його забезпечення та гарантування.

Низку загальних гарантій свободи об'єднання містять деякі міжнародно-правові акти, які ратифіковані Верховною Радою України, і відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства [1].

Так, ст. 20 Загальної декларації прав людини 1948 р. закріплює право людини на свободу мирних зборів і організацій, забороняючи поряд з цим примушування її вступати до будь-якої асоціації [3]. Це невідчужуване право в сукупності з іншими правами людини складає основу гідності людини і забезпечує її політичну автономію.

Деталізацію вказаного права можна зустріти в ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.: «Кожна людина має право на свободу асоціацій з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім

тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб [4].

У ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. зазначається, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань і свободу асоціації, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів [5]. Реалізація цього права не може бути обмежена, крім випадків, чітко визначених законом, які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я та моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

На національному рівні право на свободу об'єднання регламентується Конституцією України, ч. 1 ст. 36 якої зазначає: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

Визначальним обов'язком правової держави є невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36 Конституції), цим унормовуються межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Основний Закон України (п. 11 ч. 1 ст. 92) передбачає, що виключно законами визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян [1].

У сучасній правовій системі України громадським об'єднанням визнається «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів» (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [6]).

На відміну від політичних партій, громадські об'єднання не ставлять собі за мету здобуття і реалізацію політичної влади чи здійснення контролю над нею. Вони задіяні до політичної діяльності лише постільки, поскільки це необхідно для виконання завдань, що лежать в іншій сфері життя суспільства (економічній, соціальній, культурній). Проте хоча громадські об'єднання не ставлять собі за мету власне політичні цілі, їх діяльність об'єктивно носить політичний характер. Це доводить вже сам факт користування гро-

мадянами конституційним правом на об'єднання, що відноситься до політичних прав.

Громадські об'єднання являють собою своєрідні групи інтересів і групи впливу. Необхідно зазначити, що концепція «груп інтересів» розроблена американськими політологами А. Бентлі, Д. Труменом та іншими. На думку А. Бентлі, політика – це процес взаємодії і боротьби організованих у певні групи людей за досягнення своїх цілей та інтересів. Групи інтересів – це «добровільні організації, утворені для вираження і представництва інтересів людей, які до них входять, у взаємовідносинах як з іншими групами та політичними інститутами, та і всередині самих» [7, с. 235].

У деяких випадках задоволення колективних потреб членів групи потребує владних рішень. Якщо група інтересів досягає задоволення власних інтересів шляхом цілеспрямованого впливу на інститути політичної влади, то вона характеризується як група впливу. Саме поняття «група впливу» розкриває динаміку перетворення соціально-групових інтересів, що виникають у громадянському суспільстві, у політичний фактор. Ефективність діяльності групи впливу залежить від ресурсів, якими вона володіє (майно, інформація, кваліфікація і досвід, психологічний вплив, етнічні та релігійні зв'язки тощо). Громадські організації (крім політичних партій) представляють собою різновид груп інтересів [8, с. 488].

Комплексний аналіз громадських організацій та їх впливу на розгортання процесів демократизації дав можливість професору В. Беху висунути таку гіпотезу: «Громадські організації є повноправними учасниками прийняття управлінських рішень у системі саморегуляції соціального організму країни, але роблять вони це не через інструменти насильницького характеру, що апіорі притаманні державі (армія, секретні служби, комітети/ради національної безпеки, поліція/міліція, розвідка і контррозвідка, митниця (деякою мірою), тюрми, виправні заклади тощо), а завдяки впливу, що ґрунтується на механізмі смислопородження і інноваційної діяльності (наука, захисні громадські ініціативи, наприклад, екологічні, антивоєнні, ресурсозберігаючі), і одночасно виконують функцію зворотної складової механізму реалізації владних повноважень державою» [9, с. 6].

З цього логічно дійти висновку, що влада, яка є соціальним інститутом, що виник і функціонує в структурі соціального організму держави, апіорі належить державі та залежить від її волі. Але провідну роль у її здійсненні має відігравати саме народ – у Конституції України зазначено: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1].

Таким чином, специфічна роль громадських об'єднань полягає в мобілізації і активізації громадської думки, в об'єднанні людей з метою реалізації їх потреб

та інтересів, що підкреслює практичну спрямованість діяльності громадських об'єднань. Функціональне призначення діяльності громадських об'єднань різноманітне: громадський контроль над органами держави, інформування та представництво перед суспільством і державою конкретних суспільних потреб та інтересів громадян, практичне вирішення соціальних проблем населення власними силами і засобами тощо.

Виявляючи соціальні потреби громадян, не задоволені державою, громадські об'єднання сприяють у визначенні найважливіших і першочергових з них, трансформують їх в соціальні інтереси, виробляють стратегію і тактику їх реалізації через різноманітні ініціативи, проекти і програми дій. У зв'язку з цим деякими українськими ученими справедливо висувається гіпотеза, що «громадські організації мають гарну перспективу долучатися до державного управління в тій частині, де йдеться про неполітичне керівництво, оскільки політичне – це монополія саме інституту держави. У всіх інших випадках держава, якщо вона проголошує себе демократичною, має потребу широкого залучення громадськості до відправлення функцій оперативного управління з оглядкою на стратегію державної політики. Таким чином, ми теоретично визначились з топологією громадської активності в системі саморегуляції соціального організму країни» [9, с. 60–61].

Засади взаємодії громадських об'єднань та їх організаційно-правових форм з органами державної влади визначені в ст. 22 Закону «Про громадські об'єднання», відповідно до норм якої органи державної влади можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, у роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим [6].

Необхідно зауважити, що в Законі України «Про громадські об'єднання» враховані європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій, які систематизовані у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих у липні 2002 р.:

«1. Неурядові організації (НУО) виникають внаслідок ініціативи індивідуумів чи груп осіб. Саме тому національна юридична і податкова структура, що

застосовується до них, повинна дозволяти і заохочувати цю ініціативу.

2. Усі НУО мають право на свободу вираження поглядів.

3. НУО з правосуб'єктністю повинні мати ті ж самі можливості, які загалом мають й інші юридичні особи, підлягати тим самим адміністративним, цивільним і кримінальним зобов'язанням і санкціям, які взагалі застосовні до них.

4. Будь-яка дія чи бездіяльність урядового органу, що впливає на НУО, повинна підлягати адміністративному перегляду і бути відкритою до оскарження в незалежному і неупередженому суді з повною юрисдикцією» [10].

Закріплення в національному законодавстві європейських принципів і стандартів, зокрема щодо взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями, відкриває шлях зближенню країн Європи й забезпеченню уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадськістю. Ключові принципи і стандарти цих відносин закріплені в Маастрихтському договорі (Угоди про утворення Європейського Союзу) 1992 р., Ніщській хартії фундаментальних прав Європейського Союзу 2000 р., рішеннях Європейського суду справедливості в Люксембурзі та Європейського суду з прав людини в Страсбурзі, законодавстві ЄС, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях Ради Європи тощо.

Як зазначається в науковій літературі, «в європейській практиці документи, які регулюють співробітництво державного та недержавного секторів, характеризують певний етап розвитку відносин між владою й громадськими організаціями. Саме ухвалення різними державними інституціями стратегічних документів із питань підтримки діяльності «третього сектору», а також створення умов для розвитку механізмів та інструментів їх реалізації демонструють позицію офіційної влади щодо ролі громадянського суспільства, закладаючи підвалини для конструктивного діалогу з його організаціями. Зазвичай ці документи мають на меті, по-перше, сприяння активізації участі громадян у політичному житті, а по-друге, – створення механізмів співробітництва, які зменшували б навантаження на державні органи в галузі надання певних послуг населенню та закладали принципи подальшого партнерства» [11, с. 7–8].

У червні 1993 р. Європейська Рада ЄС на засіданні в Копенгагені розробила критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу. Копенгагенські критерії включають у себе політичні критерії, які включають стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин [12].

Зазначені критерії для громадських організацій, які можуть залучатися до співпраці для проведення суспільного діалогу з державними органами влади. Отже для того, щоб організація була визнана

як європейська, вона повинна: мати постійне представництво на рівні Європейського Співтовариства, надавати прямий доступ до результатів діяльності своїх експертів та брати участь у консультаціях, мати інтереси, спільні з інтересами європейської спільноти, мати орган, визнаний на рівні країн-членів ЄС як представник окремих інтересів, мати членські організації у більшості країн-членів ЄС, бути підзвітною для своїх членів, мати повноваження діяти на європейському рівні, бути незалежною та виборною, працювати прозоро, особливо у сфері фінансування та з питань, які стосуються прийняття рішень [13, с. 84].

Слід зазначити, що діяльність громадських об'єднань у країнах Європейського Союзу охоплює практично всі сфери життєдіяльності суспільства – політику, економіку, освіту, науку, культуру, дозволя. Вони утворюють розгалужену мережу молодіжних, дитячих, жіночих, професійних, релігійних, ветеранських, а також елітарних організацій-клубів, аналітичних центрів. Зазначені організації створюють основу громадянського суспільства, стають вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного розвитку держави.

Громадські об'єднання – це інструмент, з допомогою якого можна сформувати міцну демократичну державу і реформувати соціальну сферу. Роль громадських об'єднань у політичній системі визначається ще й тим, що вони відображають інтереси різних соціальних груп. Діючи через відповідні політико-правові механізми на державу, громадські об'єднання сприяють задоволенню цих інтересів, а отже і сприяють досягненню більшої ефективності в багатьох сферах життя суспільства, а тому держава повинна сприяти активній громадській самоорганізації.

Можна стверджувати, що на сьогоднішньому етапі демократичного розвитку України і входження держави в європейський політико-правовий простір, громадські об'єднання, по-перше, виступають гарантами непорушності, здійснення та захисту особистих прав людини і громадянина; по-друге, є засобом самоорганізації членів соціуму та реалізації ними інтересів; по-третє, виступають ефективним інститутом демократичного контролю за функціонуванням органів державної влади і ступенем втручання держави в суспільні відносини; по-четверте, дають громадянам можливість безпосередньо впливати на процес прийняття важливих для суспільства рішень.

Висновки. Громадські об'єднання виступають рушійною силою, засобом змін у сучасному суспільстві, природним фундаментом політичної демократії, ефективним інструментом реалізації та захисту спільних інтересів, що охороняються та гарантуються Конституцією України.

Стимулом для підвищення уваги держави до громадських об'єднань є вимоги, пов'язані із реалізацією Україною курсу на європейську інтеграцію. Оскільки чи

не найголовнішою умовою прийняття будь-якої країни до європейського співтовариства є створення в ній середовища інститутів громадянського суспільства та забезпечення демократичних умов для їх функціонування і розвитку, європейські стандарти верховенства права та демократії, що передбачають взаємодію громадських об'єднань з органами державної влади, повинні бути імплементовані в національну юридичну практику.

Перспективним напрямом цих процесів є налагодження ефективної співпраці держави та суспільних інститутів у площині взаємозацікавленого соціального партнерства, від якого державна влада може отримати набагато більше користі, що проявиться не тільки в посиленні її авторитету серед громадян, але й зростанні їхньої довіри до владних структур.

Список використаної літератури

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Зидентоп Л. Демократия в Европе / Л. Зидентоп ; под ред. В.Л. Иноземцева. – М. : Логос, 2001. – 312 с.
3. Загальна декларація прав людини : прийнято Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнято Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua.
5. Конвенція про захист прав людини та основних свобод : прийнята Радою Європи 04.11.1950 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13 / № 32. – Ст. 270.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 25.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
7. Красин Ю.А. Долгий путь к демократии и гражданскому обществу: Политические исследования / Ю.А. Красин. – М. : Полис, 1996. – 235 с.
8. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / А. де Токвиль ; пер. с франц. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
9. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства : монографія / за ред. В.П. Бега. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – 680 с.
10. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі : прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи у м. Страсбург 05.07.2002 // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.
11. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ / Г. Калінічева // Віче. – 2013. – № 20. – С. 7–11.
12. Критерії вступу країн Центральної та Східної Європи до Європейського Союзу: прийняті у червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені; підтвержені в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
13. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за ред. Н.К. Дніпренко. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.