

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.52/53:061.2(477)

О.Р. Антонова

аспірант
Національна академія державного управління при Президентіві України

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті визначено нормативно-правові засади взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, вказано основні недоліки законодавчого регулювання визначених суб'єктів взаємодії та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: законодавчі рішення, демократія участі, представницька демократія.

I. Вступ

На жаль, законотворчість держави щодо встановлення взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями відзначається певною стихійністю, несистемністю, відсутньою орієнтацією на вітчизняну практику застосування та міжнародний досвід. Як наслідок – правова відокремленість діяльності Верховної Ради України від юридичних можливостей впливу неурядових організацій. Проте сучасні тенденції вимагають плідної взаємодії між визначеними суб'єктами права. Виконати цю вимогу часу можна лише завдяки вдосконаленню правового поля, що регулює взаємодію Верховної Ради України з неурядовими організаціями, надає можливість громадянам та їх добровільним об'єднанням активно впливати на формування державної політики, процес розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій зарубіжних і вітчизняних учених свідчить, що останнім часом питання нормативно-правового забезпечення діяльності неурядових організацій набуло величезної популярності. Про його актуальність свідчать праці таких учених, як: М. Дафілд, К. Джон, Б. Дікон, З. Коларич, І. Светлика та М. Логунова, М. Пірен, В. Рубцова, В. Тертичка, А. Ткачук, С. Левченко, В. Балабін, В. Новахацький, О. Стегній, О. Тарасов, О. Клименко, В. Нанівська, І. Сибіга, В. Скуратівський, В. Жуков, Е. Лібанова, О. Вінников, О. Коврига, В. Смоловик, Л. Єльчева, О. Сергієнко, О. Стоян, С. Троян, В. Пилипенко та ін.

Незважаючи на обсяг наукових досліджень, відкрито залишається проблема правового забезпечення діяльності неурядових організацій в розрізі їх взаємодії з Верховною Радою України. Окремого всебічного осмислення з боку вітчизняних учених потребує питання фо-

рмалізації процедур організації й залучення неурядових організацій до розробки законодавчих рішень, формування державної політики.

Незважаючи на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі, законодавча база України у цій сфері має ряд недоліків [11]. Основний із них полягає у недосконалій правовій формалізації процедур організації й залучення неурядових організацій до розробки законодавчих рішень, формування державної політики. Не вирішена досі повною мірою ця проблема створила штучний бар'єр для здійснення належної взаємодії між Верховною Радою України та неурядовими організаціями, збільшила відстань між потребами та очікуваннями громадян, їх волевиявленням і діяльністю представницького органу [10].

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка власних пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями: участі неурядових організацій у формуванні державної політики та в процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

- надати науково-практичний коментар за уваженням, що безпосередньо впливають на якість взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зафіксовані експертами у Білій книзі "Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні" та безпосередньо впливають на якість взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями;
- викласти власні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства стосовно взаємодії Верховної Ради України з неуря-

довими організаціями, їх участі у формуванні державної політики та в процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

III. Результати

На сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка визначає гарантії діяльності неурядових організацій та правові засади вироблення ними політичних рішень. Регулювання цих процесів забезпечено правовими актами, договорами, ініціативами: Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Рекомендаціями КМ РЄ державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, кодексом кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, Конституцією України, Цивільним кодексом України, Законами України “Про об’єднання громадян”, “Про засади внутрішньої та зовнішньої політики”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про організації роботодавців”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про волонтерську діяльність”, “Про свободу совісті та релігійні організації”, “Про соціальні послуги”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про організації роботодавців” та Указом Президента України від 24 березня 2012 р. в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Аналіз вищезазначених законодавчих актів, договорів, ініціатив показав невідповідність норм чинного законодавства загальноєвропейським стандартам. Несприятливе законодавче середовище також підтверджено міжнародним рейтингом демократії та зафіксовано українськими і міжнародними експертами у Білій книзі “Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні” [2]. Надамо науково-правовий коментар цим невідповідностям:

1. Процедура реєстрації неурядових організацій не відповідає спрощеній європейській формі реєстрації.

Зокрема, в Естонії неурядові організації можна зареєструвати через Інтернет або по телефону, оплатити реєстрацію за допомогою електронних грошей і працювати [9]. Спираючись на міжнародну практику, нам необхідно суттєво спростити умови реєстрації громадських організацій, оскільки для реєстрації неурядової організації, на відміну від малого підприємства, крім занадто об’ємного основного переліку документів, чиновник може вимагати додатковий перелік документів для підтвер-

дження запропонованої статутної діяльності. Як наслідок – складна процедура реєстрації об’єднань громадян в Україні скоротила кількість бажаючих зареєструватися, призвела до втрати активного потенціалу впливу та взаємодії.

2. Робота неурядових організацій визнана неефективною.

Вважаємо, що неурядові організації зможуть активно ініціювати зміни у суспільстві, їх діяльність стане ефективною, легітимною та загальноновизнаною, лише коли демократія участі неурядових організацій набере належної юридичної форми, а державний контроль за діяльністю неурядових організацій буде мінімізованим. З цією метою, спираючись на вітчизняний досвід та міжнародну практику, необхідно розробити нову національну модель взаємодії органу представницької демократії з неурядовими організаціями, яка розширить доступ неурядових організацій до процесу прийняття законодавчих рішень [13].

3. Чинне законодавство України забороняє неурядовим організаціям вести господарську діяльність.

Заборона у веденні неурядовими організаціями господарської діяльності призвела до того, що в Україні частка внеску неурядових організацій у ВВП країни становила лише 0,24%, тоді як у Росії цей показник майже удвічі більший, а в Бельгії він становив 5%, у Канаді – 7,9%. Для збільшення частки внеску необхідно дати можливість неурядовим організаціям вийти на ринок соціальних коштів на конкурентних засадах, оскільки в законі прописано, що неурядові організації можуть надавати певні соціальні послуги, але, на жаль, лише за цінами “нижче ринкових”, що по суті є прямим примусом до демпінгу. Ця ситуація дискримінує неурядові організації та не створює сприятливих умов для їх взаємодії з органом представницької демократії.

4. Неурядові організації територіально обмежені у своїй діяльності.

У жодній з країн ЄС не застосовують територіального обмеження для діяльності неурядових організацій [3]. Територіальні обмеження українських неурядових організацій звужують напрями їх діяльності, що призводить до курйозних випадків: під час стихійного лиха – поєвнені в західних регіонах країни. Фонду Р. Ахметова, діяльність якого територіально обмежена Донецькою областю, довелося перераховувати кошти для постраждалих у Фонд Руслани, а вже той, у свою чергу, займався розподілом ресурсів у міру своїх територіальних можливостей.

5. Юридичним організаціям заборонено засновувати неурядові організації.

Це безпідставна заборона, оскільки у 40 з 47 країн ЄС засновниками неурядових організацій можуть бути юридичні організації, які активно працюють та взаємодіють з парламентом.

6. Не легалізована робота правозахисних неурядових організацій.

В Україні склалася парадоксальна ситуація: правозахисні організації активно працюють, але їх діяльність на законодавчому рівні не регламентована. У зв'язку з цим неурядовим організаціям, як суб'єктам взаємодії, необхідно терміново внести пропозиції про внесення доповнень до Закону України "Про об'єднання громадян".

Водночас Біла книга все ще відкрита для внесення зауважень, поправок і рекомендацій. Тому у нас є можливість доповнити її власними пропозиціями для вдосконалення взаємодії "Верховна Рада України – неурядові організації":

1. З урахуванням національних державних інтересів необхідно розширити правові можливості діяльності міжнародних неурядових організацій. Для цього доцільно здійснити такі кроки:

- розробити заходи, які б сприяли взаємодії міжнародних неурядових організацій з Верховною Радою України;
- внести зміни до Закону України "Про об'єднання громадян" стосовно спрощення процедури реєстрації міжнародних неурядових організацій;
- частину 1 ст. 6 Закону України "Про основи національної безпеки України" [5] доповнити пунктом такого змісту "сприяння створенню міжнародних неурядових організацій, метою яких є захист національних інтересів України."

2. Проаналізувавши юридичні можливості громадян на індивідуальне або колективне звернення: ст. 40 Конституції України [1], Закон України "Про звернення громадян" [6], "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України" [7], Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення", надати можливість громадянам України, іноземцям, особам без громадянства, незалежно від законності перебування їх на території України, звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи із законодавчими пропозиціями.

3. Унормувати комплексний річний звіт, відповідно до якого визначений обов'язок державних органів, у тому числі Верховної Ради України, оприлюднювати на офіційних веб-сайтах на постійній основі звіти "про задоволення запитів громадян та їх об'єднань".

4. Надати можливість громадянам та їх об'єднанням реалізувати своє конституційне право на обрання будь-якого виду професійної діяльності, зокрема лобістської діяльності, що надасть можливість законним шляхом лобювати важливі для неурядових організацій рішення. Для цього необхідно терміново розробити загальнодержавні просвітницько-правові заходи з підтримки законопроектів "Про лобювання в Україні" та "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських

груп) у Верховній Раді України", які, на жаль, не знайшли підтримки навіть з боку неурядовців, бо поняття "лобізм" українці ототожнюють не із законним впливом на владу, а з корупцією.

5. Встановити дієвий контакт неурядових організацій з робочими групами, які розробляють законопроекти, та брати активну участь у парламентських, громадських, комітетських слуханнях, під час підготовки і проведення експертних та всенародного обговорення.

Зазначимо деякі правові прогалини та недоречності у вищевказаних формах впливу.

Стаття 88 "Попередній розгляд законопроектів у комітетах" Регламенту Верховної Ради України встановлює: "<...> До попереднього розгляду законопроекту головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття" [8]. Та слід визнати, що для узгодження різних суспільних інтересів ця форма взаємодії є недостатньою, оскільки під час попереднього розгляду законопроектів у комітетах, як правило, перемагають позиції великих парламентських фракцій та комітету, відповідального за їх проведення.

З цих причин конструктивною формою впливу є громадські слухання. На жаль, питання щодо порядку організації та проведення громадських слухань на законодавчому рівні не врегульовано, тому необхідно до Регламенту Верховної Ради ввести юридичні норми про запровадження інституту громадських слухань, порядок їх ініціювання, підготовку, проведення, оприлюднення та врахування їх результатів.

Відрядно зазначити, що поновила свою роботу Громадська консультативна рада при Верховній Раді України, діяльність якої сприяє налагодженню тісної співпраці неурядових організацій з Верховною Радою та її структурами, зокрема, у процесі законотворення. До її складу входять керівники неурядових організацій, аналітичних структур та науковці. Крім Громадської консультативної ради, досить важливим суб'єктом у налагодженні взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями є Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, яка на сьогодні потребує значної державної підтримки.

Зазначимо, що ст. 109 Регламенту Верховної Ради України "Рішення за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні" містить посилання на всенародне обговорення, яке є формою участі громадян у підготовці рішень законодавчого характеру з метою отримання громадської експертизи. Проте жодним нормативним документом не врегульовано організаційні аспекти проведення такого обговорення.

Незважаючи на те, що незалежна експертиза неурядових організацій, як правовий інститут, не набула поширення у світовій практиці,

вважаємо, що у нашій державі, з огляду на наявність розриву між якістю законодавчої діяльності та суспільними очікуваннями, доцільно започаткувати таку форму участі громадян у законотворчості.

6. Необхідно ефективно застосовувати та вдосконалювати механізми податкового стимулювання діяльності неурядових організацій шляхом запровадження європейських стандартів у визначенні податкового режиму для них. Не менш необхідним є закріплення в законодавстві України права фізичних осіб, які є платниками податків в Україні, адресувати певні відсотки свого податку на розвиток визначених ними неурядових організацій та можливості створювати Національний фонд розвитку громадянського суспільства, зокрема для надання фінансової підтримки неурядовим організаціям [12].

7. Оскільки у Цивільному кодексі України є норми, які регулюють порядок створення юридичних осіб, то неурядові організації необхідно віднести до сфери правового регулювання цивільного законодавства.

8. Запровадити заходи, які сприятимуть підвищенню рівня обізнаності представників неурядових організацій щодо правового регулювання їх діяльності у розрізі взаємодії з Верховною Радою України та започаткувати в загальноосвітніх і вищих навчальних закладах навчальний курс з питань правового регулювання цієї взаємодії.

9. Дослідити та поширити кращу правову практику регулювання діяльності неурядових організацій закордоном, забезпечення обміну досвідом з іншими країнами організацій та учасників нормотворчого процесу.

IV. Висновки

Сьогодні українська держава потребує партнера в особі неурядових організацій у виробленні тих чи інших суспільно-важливих рішень. У зв'язку з цим їй не обійтися без серйозної модернізації нормативно-правової бази, яка забезпечує взаємодію Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Наочно взаємопов'язаність та взаємозумовленість цих суб'єктів права зображено у схемі:

Міжнародні стандарти права (вимоги) → Чинне законодавство України (вимоги) ↔ (пропозиції) Неурядові організації.

Зі схеми видно, що міжнародне право визначає основні стандарти і вимагає від країни, яка претендує на членство у ЄС, їх виконання. Законодавство України певною мірою регламентує дані вимоги у нормативно-правових актах. У свою чергу, неурядові організації при впровадженні цих вимог, пристосовують їх до своєї специфіки і надають пропозиції Верховній Раді України щодо можливого вдосконалення законодавчих документів.

Враховуючи зазначені у статті пропозиції щодо вдосконалення взаємодії "Верховна Рада України – неурядові організації", можна ствер-

джувати, що за умов їх імплементації в чинне законодавство, відбудеться:

- удосконалення правового регулювання участі неурядових організацій у формуванні державної політики та у процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень;
- зростання авторитету неурядових організацій як інститутів, що спроможні здійснювати вплив на вироблення, прийняття та реалізацію парламентських рішень;
- перетворення неурядових організацій на реальний інструмент контролю громадян за ефективністю та прозорістю діяльності Верховної Ради України;
- поліпшення іміджу України у міжнародному співтоваристві;
- ліквідація ізоляваності неурядових організацій від діяльності Верховної Ради України та налагодження між ними партнерських відносин;
- підвищення активності неурядових організацій;
- зростання довіри з боку неурядових організацій до діяльності Верховної Ради України;
- утвердження та популяризації ролі неурядових організацій.

Предметом подальшого дослідження повинно стати досконале вивчення світових нормативно-правових засад взаємодії парламенту з неурядовими організаціями, які сприятимуть інституалізації цього виду взаємодії в Україні й відкриють можливості для її подальшої адвокації та лобювання.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Біла книга "Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/uploads/news/2011/06/29/>.
3. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=972>.
4. Закон України "Про об'єднання громадян" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504.
5. Закон України "Про основи національної безпеки України" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.
6. Закон України "Про звернення громадян" // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.
7. Закон України "Про комітети Верховної Ради України" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – С. 134.
8. Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – С. 133.

9. Концепція розвитку громадянського суспільства Естонії від 12 грудня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.peipsi.ee/ru/>.
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://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
11. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Рес (2007) 14 : прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucigr.kiev.ua/modules>.
12. Реформування системи державного фінансування ОГС в Україні. Біла Книга // Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О.Ю. Вінніков, Д.С. Ковриженко, М.В. Лациба ; Укр. не залеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство Україна, 2010. – С. 9–18.
13. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / [за ред. М.М. Розумного (заг. ред.), О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського, С.О. Янішевського]. – К. : НІСД, 2011. – 328 с.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Антонова Е.Р. Законодательное урегулирование взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями

В статье определены нормативно-правовые основы взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями, указаны основные недостатки законодательного регулирования определенных субъектов взаимодействия и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: законодательные решения, демократия участия, представительная демократия.

Antonova L. Legislative settlement of co-operation of verkhovna rada of ukraine iswith ungovernmental organizations

In the articles marked normatively legal principles of co-operation of Verkhovna Rada of Ukraine with ungovernment al organizations, the basic lacks of the legislative adjusting of certain subjects of co-operation and of feredways of the irremovalare in dicated.

Key words: legislative decisions, democracy of participation, representative democracy.