

23. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні : інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство: 10 років незалежності ; [за ред. В. Ворони]. – К. : Ін-т соціол. НАН України, 2001. – С. 169–183.
24. Тихомиров Л. А. Критика демократии / Л. А. Тихомиров ; [вступ. стаття и комент. М. Б. Смолина]. – М. : Ред. журн. “Москва”, 1997. – 672 с.
25. Токовенко О. Політична реформа в сучасній Україні: спроба раціональної реконструкції / О. С. Токовенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 63–69.
26. Токвіль А. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль ; пер. з фр. Г. Філіпчука, М. Москаленка. – К. : Вид. дім “Всесвіт”, 1999. – 590 с.
27. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / кер. авт. кол. М. Ф. Шевченко. – К. : Укр. ін-т соц. дослідж., 2001. – 173 с.
28. Фридрих К. Недоверие к конституции / К. Фридрих // Баталов Э. Я. Проблема демократии в политической мысли XX века. – М. : Прогресс-Традиция, 1999. – С. 54–64.
29. Ruble B. A. The City, Contested Identity, and Democratic Transition / B. A. Ruble // Demokratizatsia. The Journal of Post-Soviet Democratization. – 2001. – Spring. – Vol. 9. – № 2. – P. 174.
30. Thompson M. Cultural Theory / M. Thompson, R. Ellis, A. Wildavsky. – Westview Press : Boulder, 1990. – 296 p.
31. За даними індексу громадянського суспільства CIVICUS [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.civicus.org/media/CSI\\_Germany\\_Country\\_Report\\_English.pdf](http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf).

*Становление украинской государственности проходит через сложный процесс утверждения современных форм политических свобод. Стремясь определить степень развитости (не развитости) гражданского общества в Украине, необходимо дать ответы на такие актуальные вопросы: какие институты гражданского общества появились в Украине за период независимости, как государство взаимодействует с институтами гражданского общества, создает благоприятные условия для их существования, признает их автономность, как реагирует на их требования, как институты гражданского общества влияют своей деятельностью на изменения в общественном сознании и политической культуре.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, политические ценности, политические свободы, общественные организации, политические партии.

*Formation of Ukrainian statehood goes through a complex process of approval of modern forms of political freedoms. In an effort to determine the degree of development (non-development) of civil society in Ukraine needs to provide answers to these pressing questions: what are the institutions of civil society emerged in Ukraine during the period of independence as a state interacts with civil society and creates favorable conditions for their existence, recognizes their autonomy, as responsive to their needs, as the institutions of civil society affect their activities to changes in public opinion and political culture.*

**Keywords:** civil society, political values, political freedoms, civil society organizations and political parties.

УДК 342.6:32.019.5

ББК 67.301.011.12

Наталія Шотурма

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Досліджується правовий механізм впливу громадськості на прийняття органами державної влади рішень у реалізації державної інформаційної політики в Україні. Розглядаються проблемні питання щодо дієвості основних правових документів, які регулюють взаємодію органів виконавчої влади та громадськості.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, державна інформаційна політика, законодавство, органи виконавчої влади.

Український народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні здійснює свою владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основний Закон України гарантує громадянам право бути активними учасниками в управлінні державними справами, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів мі-

сцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [1]. Громадяни мають право на інші, не заборонені Конституцією та законами України, форми й види участі в управлінні державними справами. Водночас відсутність унормованих правових механізмів впливу громадськості на прийняття органами державної влади рішень у реалізації державної інформаційної політики створює передумови для існування чинників, які посилюють і так існуючі в суспільстві та державі корупційні ризики й загрози. Це, у свою чергу, зумовлює виникнення ряду проблем у сфері правового регулювання відносин громадян, інститутів громадянського суспільства й органів державної влади, які потребують нагального розв'язання [2]. Розбудова тісних комунікацій між державними органами та громадськістю покликана врятувати від негативних тенденцій у суспільстві, розвитку асоціальних процесів, некерованості на місцях.

**Мета** дослідження – з'ясувати необхідність удосконалення нормативно-правової бази взаємодії громадськості й органів виконавчої влади в процесі реалізації державної інформаційної політики.

Сьогодні в Україні проведено велику законотворчу роботу щодо забезпечення нормативно-правового становлення громадянського суспільства, законодавчо закладено необхідну для належного функціонування основу. До головних нормативних актів перш за все можна віднести Конституцію України, Закони України “Про свободу совісті та релігійні організації”, “Про об'єднання громадян”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення та радіомовлення”, “Про звернення громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про інформацію”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, “Про доступ до публічної інформації”.

Закони України доповнюють Укази Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади”, “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 2002, 2004 та 2005 років відповідно, “Про додаткові заходи щодо **забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики**”, “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації”, “Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”.

Розуміючи необхідність законодавчого врегулювання пріоритетів взаємодії з інститутами громадянського суспільства, уряд розробив низку нормативно-правових актів стосовно забезпечення участі громадськості в процесі формування та реалізації державної інформаційної політики. За роки незалежності видано понад 20 відповідних постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Основним документом цього напрямку є Укази Президента від 24 березня 2012 року “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства”, “План організації виконання Указу Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства” від 19 квітня 2012 року, а також від 25 червня 2013 року № 342/2013 “Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”.

Указом Президента України від 31 липня 2004 року № 854/2004 “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадян у формуванні та реалізації державної політики” пріоритетними завданнями місцевих органів виконавчої влади визнано створення

ефективних організаційних і правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, урахування громадської думки в процесі підготовки й організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного й об'єктивного висвітлення всіх процесів у цій сфері засобами масової інформації [3].

Такий підхід, з одного боку, сприяє задоволенню інтересів громадян щодо соціально-економічного розвитку територій, а з іншого, – органи публічної влади отримують демократичний інструмент визначення першочергових проблем розвитку територій, вирішення яких потребує підтримки держави.

Для ефективного виконання цих завдань органи державної влади, громадяни та їх об'єднання свій діалог і взаємодію повинні будувати не лише згідно зі встановленим правовим порядком, а й за принципами громадянського суспільства.

Постановою Кабінету Міністрів № 976 від 5 листопада 2008 року “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” передбачається механізм реагування органів виконавчої влади на письмові запити інститутів громадянського суспільства щодо проведення громадської експертизи [4]. Так, після отримання такого запиту орган виконавчої влади зобов'язаний видати наказ (розпорядження) про проведення громадської експертизи й заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, з призначенням відповідальних осіб і висвітлення інформації про заходи, здійснені органом виконавчої влади, за допомогою веб-сайту органу виконавчої влади.

Постанова передбачає, що така форма взаємодії влади та громадськості є ефективнішою в порівнянні з участю інститутів громадянського суспільства в консультативно-дорадчих органах, висновки й рекомендації яких не мають обов'язкового характеру. Ще прозорішою та відкритішою співпраця між органами виконавчої влади й інститутами громадянського суспільства стала після впровадження можливості електронних звернень до органів виконавчої влади та систем контролю якості в цих органах, введення в дію “Закону про доступ до публічної інформації”, які дають можливість ефективної двосторонньої взаємодії між владою й громадськістю [5].

Для сприяння реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними справами 3 листопада 2010 року затверджено постанову Кабінету Міністрів № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [6], яка визначила максимально демократичний механізм формування консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” визначено мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи й механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 року [7]. Сформовано головні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій і механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Разом з тим українське законодавство ще далеке від європейських стандартів.

Процедури реєстрації інститутів громадянського суспільства створюють штучні бар'єри для громадської активності. Європейський суд з прав людини визнав чинний

Закон України “Про об’єднання громадян” таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини.

Відсутні ефективні стимули для діяльності інститутів громадянського суспільства та їх підтримки з боку індивідуальних і корпоративних донорів. Доступ до державної фінансової підтримки має лише незначний відсоток організацій, які часто не є впливовими для процесу формування громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства загалом недостатньо залучені до здійснення заходів для вирішення завдань державної політики та практично не залучені до надання гарантованих державою соціальних послуг.

Такий стан справ вимагає проведення перегляду фактично всього законодавчого поля для інститутів громадянського суспільства з метою “перерегулювання” громадської діяльності.

Чинне законодавство встановлює штучні бар’єри для створення та діяльності інститутів громадянського суспільства:

- процедури реєстрації інститутів громадянського суспільства ускладнені на законодавчому рівні та на рівні адміністративної практики порівняно з процедурами реєстрації інших юридичних осіб;

- територія діяльності громадських і благодійних організацій штучно обмежена на законодавчому рівні існуванням територіальних статусів;

- громадські організації позбавлені права безпосередньо здійснювати невіддільну господарську діяльність для забезпечення реалізації своїх статутних цілей.

Податкове навантаження не стимулює діяльність інститутів громадянського суспільства та їх підтримку з боку індивідуальних і корпоративних донорів:

- перелік видів діяльності, сумісних із неприбутковим статусом, необґрунтовано обмежений, а критерії отримання інститутами суспільства статусу неприбуткових не визначені;

- одержання інститутами громадянського суспільства доходу в рамках основної діяльності у вигляді продажу товарів і послуг фактично неможливе;

- податкове законодавство є несприятливим для фізичних осіб як донорів інститутів громадянського суспільства;

- для інститутів громадянського суспільства надходження, у тому числі бюджетні, від платних соціальних послуг оподатковуються на загальних засадах, а отримання таких коштів може бути підставою для втрати неприбуткового статусу.

Потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання державі консультативних послуг та надання гарантованих державою соціальних послуг населенню не використовується:

- високі вимоги стосовно фінансових гарантій роблять умови участі в державних закупівлях надто обтяжливими для інститутів громадянського суспільства;

- конкуренція між інститутами громадянського суспільства та державними й комунальними установами щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів штучно обмежена;

- для інститутів громадянського суспільства не передбачено державної підтримки соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги.

Механізми участі громадськості у формуванні та реалізації державної інформаційної політики на всіх рівнях не забезпечують ефективного залучення громадян:

- відсутнє навчально-методичне й організаційне забезпечення діяльності органів влади щодо залучення громадськості до формування та реалізації державної інформаційної політики;

- відсутня практика системного залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення заходів на виконання завдань державної інформаційної політики;

- процедури місцевої демократії, зокрема громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив тощо, не врегульовані й не доступні більшості населення України.

Державна інформаційна політика сприяння розвитку громадянського суспільства не має належного інституційного забезпечення:

- механізм координації виконання політики різними органами виконавчої влади та між різними структурними підрозділами в межах одного органу відсутній;

- не передбачено також жодного спеціального фінансування для здійснення заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;

- відсутній механізм представлення інтересів розвитку громадянського суспільства під час формування державної інформаційної політики в гуманітарній, соціальній та інших дотичних сферах.

Дослідивши питання нормативно-правової бази взаємодії громадськості й органів виконавчої влади в реалізації державної інформаційної політики, можна зробити висновок, що процес реформування системи державного управління в Україні наближає інститут політичної участі громадян до світових та європейських стандартів. Позитивною тенденцією є постійний розвиток і вдосконалення нормативної бази в цьому напрямі, що підтверджується врегулюванням процедури консультацій з громадськістю, уточненням порядку формування та діяльності громадських рад, стандартизації діяльності органів державної влади.

З огляду на зазначене необхідно:

- удосконалити нормативно-правову базу з питань забезпечення розвитку інформаційної сфери та прискорити її адаптацію до європейських правових норм і стандартів;

- забезпечити належну координацію дій усіх заінтересованих суб'єктів під час запровадження інструментів е-демократії;

- удосконалити інституціональний механізм формування, координації та здійснення контролю за виконанням завдань розбудови інформаційного суспільства;

- підвищити рівень інформаційної представленості України в інтернет-просторі та присутності в ньому українських інформаційних ресурсів;

- забезпечити прийняття системних державних рішень, спрямованих на стимулювання створення національних інноваційних структур (центрів, наукових парків і технопарків) для розроблення конкурентоспроможних вітчизняних інформаційно-комунікаційних технологій;

- підвищити на державному рівні значущість українського сегмента Інтернету як одного з найважливіших інструментів розвитку інформаційного суспільства та конкурентоспроможності держави.

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Розпорядження КМУ від 22 квітня 2009 р. № 448-р “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-%D1%80>.
3. Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854 “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>.
4. Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
5. Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

7. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р “Про схвалення Стратегії інформаційного суспільства в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

*Исследуется правовой механизм влияния общественности на принятие органами государственной власти решений в реализации государственной информационной политики в Украине. Рассматриваются проблемные вопросы действенности основных правовых документов, регулирующих взаимодействие органов исполнительной власти и общественности.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, государственная информационная политика, законодательство, органы исполнительной власти.

*The article examines the legal mechanism for public influence on decision-making by public authorities in the implementation of state information policy in Ukraine. Consider issues about the effectiveness of the basic legal documents governing the cooperation between the executive authorities and the public.*

**Keywords:** civil society, state information policy, legislation, the executive authorities.