

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.16>

С. С. Соха

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

У цій статті розглядаються шляхи та підходи до вдосконалення правових засад впливу громадянського суспільства на органи місцевого самоврядування. Автор зосереджує увагу на видах та потребах удосконалення правового впливу, методах правової взаємодії, співпраці та ефективності, зокрема з урахуванням економічної перспективи, які обговорюються останніми роками.

У статті розглядаються проблеми правового регулювання участі громадян у формуванні місцевої політики. Особлива увага приділяється аналізу основних недоліків правового регулювання референдумів, загальних зборів громадян, форм консультативної участі місцевих жителів у здійсненні самоврядування та громадського контролю за діяльністю місцевих рад. Таким чином, запропоновано низку заходів щодо вдосконалення правових засад участі місцевого населення.

Найважливішими недоліками Закону України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» є те, що він створює можливості для адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу, а також відсутність правового механізму реалізації результатів місцевих референдумів. Право голови відповідної місцевої ради відмовити в реєстрації ініціативної групи без пояснення конкретних причин практично унеможлиблює реалізацію місцевих референдумів за місцевими ініціативами територіальної громади, особливо коли предметом референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішення місцевої ради про проведення такого референдуму.

Зміни до закону про референдуми є важливим кроком на шляху до посилення позицій органів місцевого самоврядування та їхнього впливу на прийняття рішень на національному рівні.

Ключові слова: *вдосконалення правового регулювання, вплив громадянського суспільства на місцеве самоврядування, місцеве самоврядування, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. За останні три десятиліття інтерес до громадянського суспільства та організацій, які заповнюють прогалину між державою та ринком, значно зріс. Практично в усіх регіонах країни Україна сьогодні має всі ознаки того, що можна назвати «глобальною революцією асоціацій» або «масовим розвитком організованого приватного волонтерства».

Організації громадянського суспільства відіграють все більш активну роль у соціальній, економічній та політичній сферах. Багатосторонні організації, включаючи Організацію Об'єднаних Націй та Світовий банк, визнали важливу роль громадянського суспільства і створили механізми для участі та діалогу з організаціями громадянського суспільства (ОГС).

Сильне громадянське суспільство є важливою метою саме по собі, але також важливим

засобом досягнення певних результатів, таких як Цілі розвитку тисячоліття [5].

Законодавча база країни є одним з багатьох факторів, що впливають на те, наскільки сприятливим є загальне середовище для громадянського суспільства та його організацій. Звичайно, сприятлива правова база не гарантує виживання громадянського суспільства, а гальмівна або обмежувальна правова база не обов'язково є нездоланим бар'єром для участі громадянського суспільства в управлінні державними справами. Однак правові рамки відіграють важливу роль, і загалом ефективну правову базу можна розглядати як необхідну, але не достатню умову для розвитку громадянського суспільства.

Правові рамки, що впливають на розвиток громадянського суспільства, є динамічними та мінливими. Багато країн постійно переглядають та вдосконалюють свою правову базу для

ОГС. Ці зміни іноді сприяють, а іноді перешкоджають розвитку громадянського суспільства. Різні ситуації вимагають різних відповідей, і політики завжди повинні розглядати широкий спектр ініціатив для підтримки громадянського суспільства.

У кожній ситуації слід ретельно оцінювати перспективи реформ з точки зору:

- вдосконалення законодавчої бази, що регулює виникнення та розвиток громадянського суспільства;

- покращення імплементації законів, що регулюють діяльність громадянського суспільства;

- існування ситуацій, коли простір для дій громадянського суспільства є обмеженим, а правова реформа наразі неможлива, а також найбільш прийнятних стратегій захисту громадянського суспільства, підвищення його спроможності виживати та реагувати у важкі часи, а також створення основи для майбутніх реформ.

Тому важливим є наукове вивчення законотворчості як складного, багатовимірного явища, вирішення якого лежить у площині взаємодії держави і громадянського суспільства. Тому в контексті даного дослідження необхідно розглянути роль органів державної влади у розробці нового законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасне становище та шляхи розвитку системи впливу суспільства на місцеве самоврядування в Україні досліджували такі вчені-юристи як Б. Андресюк, В. Бабаєв, В. Барков, Ю. Битяк, В. Авер'янов, Коваленко А., Кравченко В., Орзіх М., Пітцик М., Серьогін В., Телешун С., Шаповал В., Ярмиш О. та ін.

Метою цієї статті є вивчення шляхів удосконалення правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Про значення терміну «громадянське суспільство» написано багато книг, а завдання його визначення виявилось складним і часом суперечливим. Сектор «громадянського суспільства» часто називають «третім» сектором, «добровільним», «неприбутковим», «благодійним», «незалежним», «соціальною економікою» тощо. Організації, що складають громадянське суспільство, мають різні форми, включаючи асоціації, фонди, неприбуткові організації, групи громадських інтересів, організації розвитку, громадські організації, релігійні організації, лікарні, університети, групи самодопомоги, спортивні клуби,

правозахисні організації, мистецькі та культурні організації, соціальні організації, профспілки та професійні асоціації, організації гуманітарної допомоги, неприбуткові сервісні організації та благодійні фонди. Побачення. Їх часто називають неурядовими організаціями (НУО), неприбутковими організаціями (НПО) та організаціями громадянського суспільства (ОГС).

Правова основа громадянського суспільства, що проявляється в різних ОГС, базується на міжнародному праві, яке захищає основні свободи об'єднання, мирних зібрань та вираження поглядів, а також свободу думки, совісті та релігії і право на участь в управлінні державними справами. На цій основі розробляються національні та муніципальні закони. Як базова та концептуальна основа. Такою основою, на якій має відбуватися гармонізація національного законодавства, є наступні нормативно-правові акти [2; 3]:

- Загальна декларація прав людини (UDHR) (1948): стаття 20 говорить «*Кожен має право на свободу мирних зібрань і асоціацій*»;

- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та Перший факультативний протокол (МПГПП) (1976): стаття 22 говорить: «*Кожен має право на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх прав*». інтерес»;

- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1969 р.): стаття 5 говорить: «*Відповідно до основоположних зобов'язань, викладених у статті 2 цієї Конвенції, держави-учасниці зобов'язуються заборонити та ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і гарантувати право кожного, незалежно від раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження, на рівність перед законом, зокрема щодо користування такими правами: ... Право на свободу мирних зібрань і асоціацій*»;

- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1989): Стаття 7 підтверджує, що «*держави-учасниці вживають усіх належних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та громадському житті країни і, зокрема, забезпечують жінки, нарівні з чоловіками, мають право ... (с) брати участь у неурядових організаціях та асоціаціях, які займаються громадським і політичним життям країни*»;

- Конвенція про права дитини (1990): стаття 15 стверджує, що «*держави-учасниці*

визнають права дитини на свободу асоціацій і свободу мирних зібрань»;

– Загальна декларація ООН про право та відповідальність окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати та захищати загальноновизнані права людини та основні свободи (Декларація захисників ООН).

Важливість і вплив міжнародного права варіюється від країни до країни, тобто воно враховує національну специфіку деяких з них.

Організації громадянського суспільства діють у рамках, визначених національним законодавством. На національному рівні конституція є основою для більшості країн, хоча часто існує значний розрив між конституційними положеннями та реальною практикою. Залежно від конституційної основи, правова база на національному рівні складається із законів і підзаконних актів, виконавчих указів і адміністративних директив, а також судової практики. Національне законодавство часто пов'язане, принаймні на папері, з імплементацією міжнародних правових інструментів, але на практиці це не завжди так. Звичайно, конкретні контури правового поля значно відрізняються від країни до країни через різні національні особливості – політичні, історичні, культурні тощо.

Водночас розбудова правової держави та громадянського суспільства в Україні залежить від сукупності факторів, що на неї впливають, а саме: надмірної політизації суспільства, глобалізації розвитку державно-правових інститутів, тоталітарного характеру розвитку держави та корпоратизації державної діяльності. Сьогодні існує нагальна потреба переосмислення концепцій правової держави та громадянського суспільства не лише як ідеальних типів держави і суспільства, а й як засобів розвитку процесів суспільної трансформації та подолання кризових процесів у різних сферах життєдіяльності людей [6].

Права людини, кодифіковані на державному рівні як конституційні та основоположні права, забезпечують захист від свавільного втручання держави і водночас накладають на державу певні зобов'язання щодо дотримання та захисту цих прав у відносинах з третіми особами. Точне формулювання цих конституційних гарантій залежить від національного законодавства кожної країни. В одних країнах основні свободи поширюються лише на громадян, в інших – на осіб без громадянства та іноземців.

Розвинуте громадянське суспільство є важливою ознакою сучасних демократичних дер-

жав. Тому входження України до групи цивілізованих країн і просування на шляху європейської інтеграції тісно пов'язані зі створенням сильних інститутів громадянського суспільства, здатних ефективно впливати на роботу центральних і місцевих органів влади.

Взаємодія держави і громадянського суспільства також відображається в механізмах створення державних і недержавних юридичних осіб, як правило, шляхом виборів, хоча склад державних юридичних осіб може також призначатися або затверджуватися. Ця рівність законодавчої діяльності між державними органами та громадянським суспільством проявляється в тому, що громадськість може впливати на склад законодавчих органів, визначаючи, до складу яких органів вона повинна входити і може бути звільнена, а також можливість впливати на їхню діяльність [6].

Отримавши стільки впливу та повноважень, українське громадянське суспільство з часом має змінити свою діяльність. Іншими словами, воно повинно рухатися в напрямку створення інститутів, необхідних для майбутнього, тобто тих інститутів, які допоможуть вдосконалити громадянське суспільство в цьому відношенні. Наприклад, одним із способів впливу громадянського суспільства на державу, тобто на життя в ній, є створення референдумів.

Взаємодія держави і громадянського суспільства проявляється також у механізмах утворення державних і недержавних юридичних осіб, як правило, через вибори, але також через призначення або затвердження складу державних юридичних осіб. Таким чином, рівність законодавчої діяльності державних органів і громадянського суспільства проявляється в тому, що громадяни можуть впливати на склад законодавчих органів, визначаючи, хто буде їх членами, і можуть впливати на їхню діяльність або припинити її.

Поглиблення взаємодії між державою та громадянським суспільством має відбуватися в контексті поєднання публічних і приватних інтересів та потреб. Отже, законотворча діяльність державних і недержавних юридичних осіб передбачає реалізацію публічних і приватних інтересів у змісті їхньої законотворчої діяльності, з метою їх подальшого відображення у нормативно-правовій базі. Тому за своєю природою законотворча діяльність цих суб'єктів має характер паритетної, що вимагає знаходження компромісу в процесі реалізації публічних і приватних інтересів [6].

Можна зазначити, що потребують усунення основні перешкоди та бар'єри, що знижують економічний потенціал та соціальний вплив неурядових організацій – недосконалість правового регулювання діяльності організацій громадянського суспільства, відсутність дієвих механізмів забезпечення їх економічної життєздатності, недостатня якість людських та соціальних ресурсів, проблеми у процесі взаємодії всередині громадянського суспільства та з центральними і місцевими органами влади, проблеми комунікації як всередині громадянського суспільства, так і з центральними та місцевими органами влади.

Основними засобами запобігання поширенню цих загроз та усунення їх першопричин є:

1) удосконалення інституційно-правового регулювання життєдіяльності організацій громадянського суспільства (особливо в частині правового регулювання особливостей участі організацій громадянського суспільства в обговоренні та прийнятті управлінських рішень на національному, регіональному (субрегіональному) та місцевому рівнях;

2) активізація інформаційно-комунікативної складової в діяльності організацій громадянського суспільства (створення

Сучасний трансформаційний характер розвитку суспільства в Україні безпосередньо визначає особливості всіх соціально-політичних явищ у суспільстві, в тому числі специфіку розвитку держави та громадянського суспільства. Становлення держави та громадянського суспільства в Україні пов'язане, насамперед, зі здобуттям незалежності держави та проведенням системи реформ у правовій, соціальній, адміністративній та судовій сферах. Реакція на будь-які соціальні трансформації в суспільстві визначається характером державної політики, яка забезпечується шляхом оновлення та зміни нормативно-правової бази держави, реформування системи органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Висновки. Окреслені напрями підвищення ефективності діяльності організацій громадянського суспільства сприятимуть підвищенню їх потенціалу для розвитку в Україні в цілому та посиленню соціального впливу окремих НУО та мереж громад за рахунок оптимального використання наявних матеріальних та людських ресурсів.

Наприклад, Національна платформа Української сторони Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (далі – УНП ФГС

СхП) працювала над впровадженням сучасних принципів стратегічного менеджменту, посиленням маркетингових елементів у бізнес-діяльності, діджиталізацією комунікаційних процесів, удосконаленням систем управління і, базуючись на таких ключових принципах, як створення ефективного зворотного зв'язку, тепер має стати одним із флагманів європейської інтеграції України.

Це не лише підвищить ефективність виконання ДФС України покладених на неї завдань, а й посилить її організаційну спроможність та суспільний вплив, зокрема в частині оптимізації співпраці з центральними та місцевими органами влади. Крім того, це дозволить гармонізувати взаємодію з організаціями громадянського суспільства, які працюють у сфері європейської інтеграції в Україні, але не є членами Платформи, а також з іншими мережами організацій громадянського суспільства зі схожими цілями, зокрема з Українською стороною Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС.

Підсумовуючи, варто ще раз наголосити, що розвиток держави і громадянського суспільства в Україні сьогодні потребує власного наукового переосмислення не в контексті конкуренції між державними і недержавними формами політики, а в контексті їх взаємодії. Ця взаємодія знаходить своє відображення насамперед у відповідній законодавчій діяльності, якості, послідовності та ефективності якої формують основу правової влади в Україні, її дієвості та здатності відображати і збалансовувати публічні та приватні інтереси і потреби.

Список використаної літератури:

1. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ : Стилос. 1997. 231 с.
2. Баркова К. О. Поняття та етапи стратегічного управління / К. О. Баркова // *Науковий і інноваційний потенціал : міжнар. науково-практ. конф. : тези допов.* – Польща, Ополе: Видавець ФОП друкарня Гуляєва В.М., 2018. – С. 28-31.
3. Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави : Зб. наук. доп. / ред.: Ю. П. Битяк; Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПН України. – Х. : Право, 2005. – 120 с. – укр.
4. Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного управління : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / Бабаєв Володимир Миколайович ; Нац. акад. держ. упр. при президентові України. – Київ, 2004. – 36 с.

5. Цілі розвитку тисячоліття. Україна : 2000–2015. URL: <https://idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf>
6. Дідич Т. О. Поглиблення взаємодії держави та громадянського суспільства як передумова вдосконалення правотворчості в Україні: Право і гро-

мадянське суспільство – науковий журнал | електронне видання. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-4-2013/item/119-pohlyblennia-vzaiemodii-derzhavy-ta-hromadianskoho-suspilstva-iaak-peredumova-vdoskonalennia-pravotvorchosti-v-ukraini-didych-t-o>

Sokha S. S. Improving the legal regulation of civil society’s influence on local self-government authorities

The paper reviews the ways and concepts of improving the legal regulation of civil society influence on local self-government. The author focuses on the ways that have been discussed in recent years regarding the variations and needs to improve the legal influence, ways of legal interaction, cooperation, efficiency, in particular in financial terms.

The scientific article explores the problems of legal regulation of public participation in local policy making. Particular attention is paid to the analysis of the main shortcomings of the legislation on local referendums, general meetings of community residents, consultative forms of participation of residents of territorial communities in the implementation of local self-government, public expertise of local councils. A number of measures were proposed, the implementation of which will improve the legal framework for the participation of residents in addressing local issues.

The most significant shortcomings of the Law of Ukraine «On All-Ukrainian and Local Referendums» of 03.07.1991 include the creation of opportunities for administrative pressure on the subjects of this process and the lack of legal mechanisms for implementing the results of the local referendum. Granting the heads of the respective local councils the right to refuse initiative groups in their registration without specifying specific grounds makes it virtually impossible to hold local referendums on the initiative of members of the territorial community, especially when the subject of such a referendum is the early termination of the powers of the respective council and its head or the cancellation of decisions of local councils.

Amending the legislation on local referendums is a significant step towards expanding the rights of communities and their influence on decision-making.

Key words: *improvement of legal regulation, influence of civil society on local self-government, local self-government, civil society.*