



МОЖЛИВІ МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Н. І. Пеліванова, головний консультант відділу гуманітарної політики
 та розвитку громадянського суспільства
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

*В аналітичній записці акцентується увага на такій проблемі виконання
 Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 -
 2020 років як недостатня ефективність юридичних інструментів для узгодження
 дій Верховної Ради України у цьому процесі. Висвітлюються деякі зарубіжні
 практики щодо ролі парламентів у реалізації документів державної політики
 сприяння розвитку громадянського суспільства. За результатами аналізу
 вироблено рекомендації, врахування яких покращить процес виконання нової
 Національної стратегії.*

Висновки та рекомендації:

З липня 2020 року Секретаріатом Кабінету Міністрів України було розпочато
 процес розроблення проекту Національної стратегії сприяння розвитку
 громадянського суспільства на 2021-2026 роки (далі - Національна стратегія).
 Підсумовуючи пропозиції членів робочої групи Національної стратегії щодо
 механізмів системного включення Верховної Ради України у процеси розвитку
 громадянського суспільства в Україні, можна виділити такі варіанти рішень:

- реанімувати інститут Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (далі - Координаційної ради) як ефективної ланки співпраці органів публічної влади та громадянського суспільства;
- забезпечити відповідність законодавства пріоритетам державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом запровадження публічних консультацій через ухвалення відповідного законодавства;
- визначити функцію сприяння розвитку громадянського суспільства повноваженням одного з парламентських комітетів;

- підвищити роль парламенту в організації заходів з проблематики розвитку громадянського суспільства та оцінки виконання Національної стратегії.

З метою залучення органу законодавчої влади до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства рекомендуємо:

1. **Кабінету Міністрів України** у новому Положенні «Про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства» передбачити: 1) долучення народних депутатів до роботи секторальних робочих груп і засідань Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства з правом дорадчого голосу; 2) проведення щорічних національних форумів громадянського суспільства з метою обговорення стану реалізації Національної Стратегії та актуальних питань у відповідній сфері, під час яких залучати членів профільного комітету та інших народних депутатів.

2. **Верховній Раді України:**

- розглянути можливість 1) створення підкомітету з питань розвитку громадянського суспільства у складі Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики або Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування або 2) розширення питаннями розвитку громадянського суспільства предмету відання одного з підкомітетів, які вже функціонують;

- у Постанові «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року передбачити серед предметів відання комітетів напрям сприяння розвитку громадянського суспільства;

- ініціювати проведення щорічних парламентських слухань про розвиток громадянського суспільства в Україні спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Координаційної ради;

- забезпечити можливість проведення слухань в профільному комітеті на тему оцінки виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;

- розглянути можливість підтримки проекту Закону України «Про публічні консультації» (№4254 від 23.10.2020) у другому читанні.

Обґрунтування

Однією з важливих проблем в реалізації Національної стратегії на 2016-2020 роки варто визнати *недостатню ефективність юридичних інструментів для узгодження дій Верховної Ради України у процесі реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства*. Відповідно до Національної стратегії її імплементація мала забезпечуватися спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості. Оскільки

вагома частина її заходів та регіональних програм була пов'язана з ухваленням нормативно-правових актів, успішність їх реалізації залежала від роботи Верховної Ради України¹.

Позиція Верховної Ради України щодо законодавчих змін, які передбачалися у Планах заходів для реалізації Національної стратегії призвела до систематичного їх невиконання. Зокрема, не було ухвалено проекти законів України «Про місцевий референдум», «Про гарантії свободи мирних зібрань», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про органи самоорганізації населення», не внесено змін щодо обов'язковості ухвалення територіальною громадою Статуту.

Під час опрацювання проєкту Національної стратегії на період 2021 – 2026 роки члени робочої групи та інші учасники обговорень стикнулися з **проблемою неможливості передбачити у рамках нового документу положення, які б могли регламентувати роль Верховної Ради України у реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства**. Адже Конституція України вимагає дотримання принципу поділу державної влади та забезпечення гарантій розподілу компетенції гілок влади, їх самостійності при здійсненні повноважень та невтручання. І хоча створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та налагодження взаємодії з його організаціями (інститутами) у проєкті нової Національної стратегії визначається як важливе завдання органів державної влади, посилення функцій Верховної Ради України у цьому процесі потребує конкретизації².

Паралельно з роботою над драфтом Національної стратегії представники органів публічної влади, громадянського суспільства, експертного та наукового середовища протягом 2020 року підготували Карту правових реформ для громадянського суспільства. Під час роботи над документом учасники робочих груп також виокремили проблему недостатньої залученості Верховної Ради України в процес виконання Національної стратегії. **Зокрема, відзначалося, що народні депутати України - члени Координаційної ради жодного разу не брали участі в її засіданнях, а комітети Верховної Ради фактично усунуті від процесів системного розвитку громадянського суспільства в Україні**³.

Актуалізує необхідність удосконалення інструментів участі Верховної Ради України у процесі імплементації Національної стратегії **невідповідність деяких нормативно-правових актів та законодавчих ініціатив упродовж 2016–2020 рр. пріоритетам державної політики**. Так, на тлі ухвалення сприятливих для інституційного розвитку громадянського суспільства нормативно-правових актів

¹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text>

² Проект Указу Президента України "Про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки" - Google Документи

³ Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні: . [Електронний ресурс]. – Режим доступу Final_UKR_Karta-pravovyh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-Ukrayini-2020.pdf (cedem.org.ua)

органи державної влади намагались обмежити певні права організацій громадянського суспільства (далі – ОГС) та посилити контроль над їхньою діяльністю.

Лише у 2020 році за інформацією Центру прав людини «Zmina» було зареєстровано 12 законопроектів, які *обмежували свободу об'єднань та асоціацій в Україні*. Серед них проекти Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні (№3059 від 11.02.2020); Закону про лобізм (№3059-1 від 28.02.2020); Закону про лобістську діяльність (№3059-3 від 03.03.2020); Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних прав та можливостей громадян із представництва у наглядових радах та органах правління державних унітарних підприємств, господарських товариств та державних банків та справедливого формування і ефективної діяльності таких наглядових рад із врахуванням національних інтересів України (№3193-1 від 17.03.2020); Закону про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів (№3291 від 30.03.2020); Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави) (№3326 від 13.04.2020); Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою) (№3564 від 29.05.2020); Закону про внесення змін до деяких законів України щодо заборони фінансування органів влади та їх посадових (службових) осіб з-за кордону та заборони найвищим посадовим особам держави мати громадянство (підданство) іноземної держави (№3572 від 02.06.2020); Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення оприлюднення інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань (№3936 від 27.07.2020).

Серед пропозицій авторів законопроектів:

- прирівняти адвокаційну діяльність громадських організацій до комерційного лобізму (№№3059, 3059-1 і 3059-3);
- заборонити членам ГО обіймати посади в державних чи комунальних установах, запровадити «перевірки на поліграфі» для членів ГО, що отримують фінансування з-за кордону (№3564);
- заборонити проводити акції протесту біля судів (№3291);
- ввести надмірну фінансову звітність для ГО з іноземною підтримкою (№3936)⁴.

⁴ 12 зареєстрованих у Раді законопроектів обмежують роботу громадських організацій — правозахисники - ЗМІ для змін. (detector.media)

Серед усіх зазначених вище несприятливих для громадянського суспільства законодавчих ініціатив лише законопроекти про лобізм отримали негативну реакцію Комітету з питань правової політики, члени якого більшістю голосів вирішили визнати, що законопроекти суперечать нормам Конституції, та рекомендували Голові Верховної Ради України повернути їх суб'єктам законодавчої ініціативи без включення до порядку денного 5-ї сесії парламенту та розгляду на пленарній сесії⁵.

Зарубіжні практики визначення ролі парламенту в реалізації документів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

У Довідковому документі, підготовленому Секретаріатом за вказівкою Голови Парламентської Асамблеї Ради Європи серед механізмів ефективної взаємодії між національними парламентами та громадянським суспільством зазначається:

1) створення законодавчої бази, яка дозволяє ОГС діяти вільно відповідно до практики Європейського суду з прав людини та інших відповідних стандартів Ради Європи;

2) надання повноважень конкретним комітетам щодо формування законодавчої бази, сприятливої для громадянського суспільства та здійснення моніторингу за її впровадженням;

3) розроблення структури принципів та практики для консультацій та участі неурядових організацій (далі – НУО) у політичному діалозі з метою їх залучення до формування роботи парламенту та пріоритетів їх діяльності; залучення НУО до законодавчого процесу парламенту через слухання та обговорення актуальних питань робочих програм;

4) забезпечення ефективності діалогу з громадянським суспільством при виконанні парламентських функцій та залучення НУО під час парламентських обговорень нових законів та положень⁶.

Аналіз деяких практик зарубіжного досвіду залучення парламенту до процесу виконання документів державної політики розвитку громадянського суспільства дозволяє відзначити такі особливості:

1) Якщо парламент безпосередньо є суб'єктом ухвалення документа державної політики розвитку громадянського суспільства, то його завдання у цьому процесі є більш регламентованими. Так, у Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії окрім принципів співпраці в розробці та реалізації державної політики та побудови громадянського суспільства чітко зазначається, що раз на два роки парламент Естонії організовує обговорення впровадження Концепції та

⁵http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128;
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279;
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279

⁶National parliaments and the council of Europe promoting the cores values democracy, human rights and rule of law. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: European Conference of Presidents of Parliament (22-23 May 2008) (coe.int)

розвитку громадянського суспільства як важливого питання національного значення.

Відповідно до Декларації про розвиток громадянського суспільства та співпрацю з неурядовими організаціями Латвії Сейм регулярно оцінює співпрацю між Сеймом та НУО, сприяє обміну досвідом комітетів Сейму шляхом створення єдиного методу залучення цих організацій до процесу підготовки законів; забезпечує для Сейму загалом і для кожного комітету Сейму координатора, відповідального за співпрацю з НУО; сприяє поінформованості НУО про участь у процесі підготовки законів; залучає представників НУО до роботи комісій Сейму і в рамках цих комітетів заслуховує думки та пропозиції громадських організацій щодо питань, що належать до компетенції відповідного комітету; організовує, відповідно до конкретної процедури, розгляд пропозицій щодо вдосконалення законопроектів та проектів рішень; організовує не рідше одного разу на рік форум, під час якого голови комітетів Сейму та представники НУО оцінюють результати існуючої співпраці та розробляють порядок денний подальшої співпраці; ініціює перед форумом створення інституту співпраці, метою якого є адміністрування та координація співпраці між Сеймом та НУО, а також збір та розгляд пропозицій щодо розвитку громадянського суспільства та вдосконалення співпраці між Сеймом та НУО⁷.

У Молдові парламент також ухвалює Стратегію та План дій щодо розвитку громадянського суспільства. Зокрема, метою Стратегії визначено зміцнення механізмів партнерства Парламенту та громадянського суспільства. Також відповідно до Стратегії Парламент є суб'єктом моніторингу та оцінки її реалізації. Так, Комітет з моніторингу реалізації Стратегії створюється розпорядженням Голови Парламенту, а троє з 12 членів призначаються Парламентом. Крім того, висновки і рекомендації публічних слухань щодо оцінки виконання Стратегії обговорюються на засіданні парламентської комісії, яка підводить підсумки за результатами відповідних обговорень⁸. Потребує уваги і Концепція про взаємодію парламенту та громадянського суспільства від 29.12.2006 р., яка встановлює принципи співпраці, зокрема передбачено проведення спеціальних зустрічей для консультацій щодо питань порядку денного Парламенту та інших важливих проблем національного значення за ініціативою Постійного бюро, Спікера, ОГС, парламентських комітетів та робочих груп; встановлено обов'язок постійних парламентських комітетів проводити громадські слухання не менше одного разу на рік щодо питань, які включено до порядку денного Парламенту та інших важливих

⁷Declaration about the development of a civil society in Latvia and cooperation with non-governmental organisations, 2006, Saeima. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.saeima.lv/en/involvement-of-society/deklaracija/>

⁸ Про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2018-2020 роки та Плану дій по реалізації Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2018-2020 роки: Закон № 51 від 23.03.2018, Парламент Республіки Молдова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=375430&lang=1

питань національного значення; кожного року Спікер Парламенту має організувати проведення щорічної конференції для підведення підсумків, аналізу співпраці та визначення перспективних її напрямків між Парламентом та громадянським суспільством. Щорічна конференція має відбуватися за участю представників ОГС та Парламенту. При цьому представники ОГС можуть бути залучені до робочих груп та постійно діючих органів Парламенту для розробки проектів нормативно-правових актів⁹

2) В урядових документах про партнерство органів державної влади з ОГС, як правило, роль парламенту в реалізації даних документів не конкретизується. Наприклад, у «Програмі співпраці між Урядом Республіки Хорватія та недержавним, некомерційним сектором» Хорватії лише передбачається, що результати щорічної наради Уряду з представниками третього сектору щодо підсумків з її виконання, мають бути опубліковані та передані Парламенту¹⁰. Водночас, успішним інституційним механізмом розвитку співпраці Парламенту з громадянським суспільством в Хорватії є участь членів громадського сектору в якості зовнішніх членів у комітетах Парламенту¹¹.

Також, існує практика створення спеціалізованих комітетів, що займаються питаннями ОГС. Зокрема, у Великобританії розгляд питань громадянства, громадської участі та вироблення рекомендацій у цих сферах було покладено на Комітет з питань громадянства та громадської участі. У Болгарському парламенті комітет з питань взаємодії з НУО та розгляду скарг громадян здійснює діалог з представниками НУО та розглядає пропозиції щодо референдумів та інших громадських ініціатив.

⁹ Resolution concerning the approval of the Concept of Cooperation between Parliament and Civil Society, Republic of Moldova, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 65911e1cf6e841a3ddd8365b72f4.pdf (legislationline.org)

¹⁰ Program of cooperation between the government of the republic of Croatia and the non-government – non-for-profit sector in the republic of Croatia, January 4, 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Croatia_Croatia-Program-of-Cooperation-Between-the-Government-and-the-Nonprofit-Sector.pdf

¹¹ Что происходит в гражданском обществе: Хорватия, 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://eu-russia-csf.org/wp-content/uploads/2019/05/WhatIsHappeningwithintheCivilSocietyCroatia_ru.pdf