

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 342.9

*Андрій Галай,
доктор юридичних наук, доцент,
член правління Асоціації юридичних
клінік України*

КОНЦЕПЦІЯ РІВНОПРАВНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУТАМИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Досліджено діяльність інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з державою. На основі аналізу спеціальної літератури визначаються особливості громадянського суспільства. Визначено основні вектори розвитку українського громадянського суспільства в європейському контексті, українська специфіка формування громадянського суспільства. Досліджено систематизацію розвитку інститутів громадянського суспільства. Подано визначення поняття «непідприємницька громадська організація».

Ключові слова: *недержавні організації, публічне управління, громадянське суспільство, громадська організація.*

Галай А.

Концепция равенства негосударственных организаций с государственными институтами в публичном управлении: вопросы теории

Исследуется деятельность институтов гражданского общества и их взаимодействия с государством. На основе анализа специальной литературы определяются особенности гражданского общества. Определены основные векторы развития украинского гражданского общества в европейском контексте, украинская специфика формирования гражданского общества. Исследованы систематизация развития институтов гражданского общества. Дано определение понятия «некоммерческая общественная организация».

Ключевые слова: *негосударственные организации, публичное управление, гражданское общество, общественная организация.*

Galay A.

Conception of equality of rights of non-state organizations with state institutes in public management: questions of theory

The article examines the activities of civil society and their interaction with the state. Based on the analysis of literature defined features of civil society. The main vectors of Ukrainian civil society in the European context, Ukrainian specifics of formation of civil society. Investigated systematization of civil society. Posted definition of «non-commercial public organization».

Keywords: *non-state organizations, public administration, civil society, non-governmental organization.*

Постановка проблеми. Активний розвиток сучасного громадянського суспільства і відносин його представників (недержавних організацій) з державними органами стало причиною того, що його вже не влаштовує пасивна роль керованого суб'єкта публічного управління. Громадські об'єднання не тільки активно висловлюють позицію своїх членів, а й, виходячи з принципу пріоритету людських інтересів над державними, мають підстави для реального впливу на державну політику.

© Андрій Галай, 2016.

Проведене дослідження констатує, що бере участь в публічному управлінні окрема група громадських об'єднань, незалежно від обраної ними організаційно-правової форми. Їх об'єднує комплекс напрямків і форм діяльності, які дозволяють ефективно сприяти вдосконаленню законодавства і практики його реалізації, захищати права людини, займатися формуванням і розвитком правової культури людей, проводити прикладні наукові дослідження і забезпечувати якісну правову освіту. Цю групу громадських об'єднань можна охопити категорією спрямованості їх діяльності: недержавні організації юридичного спрямування. Зіставлення існуючих даних про діяльність підприємницьких громадських об'єднань юридичного спрямування дозволило оцінити їх кількість в Україні приблизно в розмірі 100 тис. Така значна кількість активних учасників публічного управління зумовила проведення детального вивчення і вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних організацій юридичного спрямування, їх участі в демократичному формуванні і реалізації державної політики, перегляду теоретичних і практичних основ організації їх діяльності та взаємодії з інститутами держави.

Метою цієї публікації є системний виклад положень теоретичного характеру про діяльність інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з державою. Оскільки емпірична складова дослідження стосувалася українського громадянського суспільства, акцент у викладі буде здійснено на специфічних особливостях його функціонування.

Ступінь розробки. Проведене дослідження засноване на широкому аналітичному матеріалі. У його основі праці вітчизняних і зарубжних авторів, серед яких Дж. Александер, Є. Бистрицький, О. Бородій, Д. Грін, А. Колодій, Д. Ондрушек, М. Ломанн, О. Матвейчев, Л. Морозова, А. Мурді, В. Селіванов, А. де Токвіль, Ю. Тихомиров, Е. Фаррел, Р. Шагієв, Г. Щедрова та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава і громадянське суспільство існують одночасно. Наявність розвинених і ефективних механізмів зворотного зв'язку, їх пріоритети, що забезпечують представництво і вплив на органи державної влади приватних і корпоративних інтересів інститутів громадянського суспільства, сукупно можуть підтвердити або спростувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму.

У світовій науці сьогодні отримав визнання підхід до громадянського суспільства як до комплексу суспільних відносин, незалежного від держави, але такого, що взаємодіє з нею. Він складається з:

- добровільно і неупорядковано утворених первинних самоврядних спільнот людей (сім'я, асоціації, господарські корпорації, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, релігійні та інші об'єднання);
- сукупності недержавних (неполітичних), економічних, соціальних, духовних, моральних та інших суспільних відносин;
- виробничого та приватного життя людей, їх звичаїв, традицій, правил;
- сфери самоврядування вільних індивідів та їх організацій, захищеної законом від прямого втручання в неї з боку державної влади і політики [1, с. 195].

Отже, для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або в більш загальному вигляді центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне з авторитарною, ієрархізованою державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. В силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують вплив і контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської відповідальності, а також цивілізована поведінка і активна громадянська позиція.

Характеризуючи розвиток українського громадянського суспільства в європейському контексті, можна визначити його основні вектори: пріоритет особистості, верховенство права і автономія суспільства. Виразниками інтересів громадянського суспільства є його організації: різноманітні організаційно-правові форми громадських утворень, через які громадяни можуть висловити свої очікування від влади і відстояти їх. Розвиток недержавних організацій пропорційний до розвитку самоорганізованого громадянського суспільства.

Сьогодні в світі можна відзначити новий підхід до зв'язків між громадянським суспільством і державою, характером і специфікою зв'язків між індивідами всередині самого громадянського суспільства. Так, на тлі популярності ліберальних концепцій суспільно-економічного ладу в умовах кризи інститутів сильної держави зростає значення громадянського суспільства. Зовнішнім виразом еволюції системи цінностей і цивілізованої поведінки повинна стати організація різних спільнот людей в нові суспільні інституції, націлені на політизацію громадянського суспільства, їх орієнтування на самоврядне вирішення питань.

Досліджено систематизацію розвитку інститутів громадянського суспільства за часовими проміжками, заснованими на типових характеристиках. Поділяємо щодо цього думку професорів Дж. Александра [2] і А. Ф. Колодій [3] з незначним уточненням:

- 1) період формування концепції громадянського суспільства. Він охоплює часовий проміжок з кінця XVII ст. до першої половини XIX ст.;
- 2) період класової теорії громадянського суспільства, який тривав з середини XIX ст. до другої половини XX ст.;
- 3) період сучасного громадянського суспільства в провідних країнах світу – з 2-ї половини XX ст.;
- 4) період інтенсифікації відродження громадянського суспільства на пострадянському просторі – з останнього десятиліття XX ст.

Характеризуючи філантропічну діяльність як підставу для існування організацій громадянського суспільства, відзначимо її концептуальні ознаки в різних суспільно-політичних формаціях:

- 1) за давніх часів і середньовіччя філантропічна діяльність була спрямована на підтримку нужденних, забезпечення мінімальних суспільних потреб;
- 2) з появою Капіталізму філантропія доповнювала його соціальну сторону. На його ранніх стадіях вона забезпечувала різні види соціальних послуг, як наприклад, освіту (громадські університети, гімназії, сільські школи), охорону здоров'я (громадські лікарні), соціальне забезпечення;
- 3) для колективістських доктрин держави благодійна громадська діяльність не є настільки необхідним елементом, її замінює система соціалістичної держави, що за концепцією піклується про проблеми всіх членів суспільства;
- 4) в постіндустріальному демократичному суспільстві громадська діяльність є бажаною, адже вона вирішує державні завдання і при цьому надає кожній окремій особі можливість самостійно вирішувати питання використання свого часу і фінансів.

Порівняльний аналіз загальносвітових і європейських тенденцій функціонування ініціатив громадянського суспільства, вивчення історії України в цьому компоненті дозволили зробити висновок про подібність з іншими європейськими країнами в питанні формування громадянського суспільства і виділити таку українську специфіку:

- 1) велике значення в середньовічному філантропічному русі мала церква, представники дворянства, українські промисловці;
- 2) особливими положеннями розвитку громадського сектору на українських землях були протистояння, а не координація з державним механізмом, а саме Польською і Російською імперіями;
- 3) іншу велику специфічну віху розвитку громадського руху на українських теренах ознаменувала соціалістична революція 1917 р. в Російській імперії і встановлення комуністичного режиму;
- 4) відродження громадянського суспільства на території України можна простежити за часів радянської перебудови;
- 5) після занепаду впливу соціалістичної ідеології в 1980–1990 рр. моделлю для формування громадянського суспільства в Україні стали базові рекомендації міжнародних недержавних фондів, спрямовані на подолання бідності і поліпшення державного управління.

В українському суспільстві, науковій юридичній і філологічній думці відсутня єдина практика щодо узагальнюючого поняття недержавних організацій. Тому пропонуємо для обрання узагальнюючого поняття громадських утворень в Україні такий термін: «непідприємницька громадська організація». Непідприємницька громадська організація – громадське формування, що діє на засадах добровільності та рівноправності для спільної реалізації прав і свобод людини, задоволення і захисту своїх законних інтересів і не має на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками [4, с. 68].

З метою широкопланової диференціації різних недержавних організацій були опрацьовані установчі документи та вивчена діяльність понад 150 таких інституцій з України та інших країн світу. В результаті в основу класифікації організацій громадського сектору покладено такі критерії: за організаційно-правовим статусом; за територіальним статусом; за професійним спрямуванням; за метою створення; за господарським статусом; за джерелами фінансування; залежно від наявності членів; за метою створення; за нормативним регулюванням; за порядком легалізації; за об'єктами захисту; за обсягом захисту; за категоріями осіб та ін.

З метою виділення з числа підприємницьких громадських організацій тих, які мають юридичне спрямування, були виділені такі три ознаки:

- 1) наявність статусу непідприємницької громадської організації різних організаційно-правових форм;

- 2) наявність серед головних завдань діяльності, пов'язаної з правами людини;
- 3) здатність якісно забезпечити діяльність, пов'язану з правами людини.

Відповідно до напрямків діяльності, серед організацій громадського сектору юридичного спрямування було диференційовано:

- 1) правозахисні організації, серед яких виділяються інститути захисту загальних прав людини і прав окремих категорій осіб;
- 2) правопросвітницькі організації в громадському русі України;
- 3) юридичні клініки вищих навчальних закладів як особливі організації громадського сектору;
- 4) науково-експертні недержавні організації;
- 5) інші.

Аналіз практики діяльності громадського сектору країн світу [5; 6; 7] дозволив визначити такі напрямки і форми їх діяльності юридичного спрямування: 1) формування готовності людей до реалізації прав; 2) контроль та інформування суспільства і держави про стан справ, включаючи збір, перевірку і оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини; 3) сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність; 4) вдосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади; 5) захист прав людини в юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності в діяльності органів влади; 6) формування мереж та коаліцій з метою згуртування зусиль громадських інституцій для ефективної участі в публічному управлінні; 7) безпосереднє надання послуг для соціально вразливих верств населення.

Аналіз наукової літератури та дослідження нормативних засад взаємодії державних органів і недержавних інститутів дозволяє навести такі його принципи: 1) незалежність і взаємоповага до свободи поглядів; 2) правовладдя; 3) рівноправність і забезпечення рівних можливостей; 4) відкритість; 5) взаємна відповідальність за результат.

Вивчення практики діяльності невідповідних громадських організацій України, проведене опитування в недержавних організаціях України та інших пострадянських країн дозволили узагальнити такі основні форми їх співробітництва з державними органами, які іноді збігаються з завданнями недержавних організацій:

- участь інституцій громадянського суспільства у розробці та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю за рішенням проблем, що мають велике суспільне значення;
- надання інституціями громадянського суспільства послуг населенню, спрямованих на виконання завдань і функцій соціальної держави;
- створення спільних дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;
- співпраця з підготовки кадрів;
- отримання органами державної влади інформації, зібраної недержавними організаціями;
- виконання спільних проектів і програм різних напрямків.

Основними видами співпраці недержавних організацій між собою для ефективного впливу на державну політику є кооперація, координація, утворення коаліцій і об'єднання недержавних організацій.

Висновки. Вивчення світового досвіду діяльності недержавних установ дозволяє стверджувати, що ініціативність та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму і забезпечення прав людини. Ці досягнення не є миттєвими, вони ефективні тільки в довготривалій перспективі. Участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам у суспільстві і в ряді інших напрямів діяльності обмежується декількома факторами, характерними для загальносвітового контексту: більшість активістів і навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів або судів; представникам недержавних організацій важко діяти етично і неупереджено.

Список використаної літератури

1. *Актуальные проблемы теории государства и права : уч. пособ. / отв. ред. Р. В. Шагиева. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 576 с.*
2. *Александр Дж. Прочные утопии и гражданский ремонт / Джеффри Александр ; пер. с англ. Н. В. Романовского // Социологические исследования. – 2002. – № 10. – С. 3–11.*

3. Колодій А. *Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) [Електронний ресурс] / Антоніна Федорівна Колодій // Громадянське суспільство: незалежний культурологічний часопис. – 2001. – № 21. – Режим доступу : http://zluka.isr.lviv.ua/files/sci_49.htm.*
4. Галай А. О. *Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : моногр. / Андрій Олександрович Галай. – К. : КНТ, 2015. – 408 с.*
5. Murdie A. *The impact of human rights NGO activity on human right practices / Amanda Murdie // International NGO Journal. – October 2009. – Vol. 4 (10). – P. 421–440.*
6. Michael S. *The Role of NGOs in Human Security / Sarah Michael. // The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government Harvard University. – Cambridge : Harvard University, 2002. – 30 p.*
7. *Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: Training Manual / mily Farell and Madeline Lohman. – Minneapolis : The Advocates for Human Rights, 2011. – 197 p.*