

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.2.05

УДК 349.22

Гаєвий В. В.,

аспірант кафедри трудового права

та права соціального забезпечення

Київського національного

університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0009-0003-1146-4943

ОСНОВНІ ФОРМИ УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена з'ясуванню ключових форм участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки. Встановлено, що чинним законодавством у цілому передбачено чотири основні форми участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки. Перша форма – ініціювання суб'єктами громадянського суспільства правотворчої діяльності щодо забезпечення соціальної безпеки. Друга форма – громадське (публічне) обговорення проектів нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти соціальної безпеки. Третя форма – консультування суб'єктів правотворчої діяльності, що регулюють різні аспекти соціальної безпеки. Четверта форма – локально-правове регулювання соціальної безпеки осіб відповідного організаційного рівня. Стверджується, що аналіз ключових форм участі зазначених суб'єктів у правовому регулюванні соціальної безпеки дозволяє дійти трьох важливих висновків. По-перше, без участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки зменшується потенціал України, як соціальної держави, трансформуватись в державу загального добробуту. По-друге, існує необхідність подальшого дослідження перспектив забезпечення правової визначеності форм участі суб'єктів громадянського суспільства у правовому регулюванні загалом та у правовому регулюванні соціальної безпеки, зокрема. По-третє, наразі є потреба у формуванні актуальних пропозицій щодо прийняття спеціального законодавчого акта про діяльність суб'єктів громадянського суспільства, в якому також буде окремо врегульовано питання участі відповідних суб'єктів у правовому регулюванні загалом та у правовому регулюванні соціальної безпеки, зокрема.

Ключові слова: держава загального добробуту, правове регулювання, соціальна безпека, соціальне право, соціальний захист, суб'єкти громадянського суспільства, форма участі в правовому регулюванні.

Постановка проблеми. Можливість суб'єктів громадянського суспільства впливати на норматив-

но-правове забезпечення дії соціально-правового режиму соціальної безпеки дозволяє їм повноцінно ви-

конувати свою місію в побудові сучасної соціальної держави, виконувати свою соціальну функцію. Так, участь у правовому регулюванні суб'єктів громадянського суспільства дозволяє їм, з одного боку, забезпечувати соціальну безпеку населення та окремих категорій населення, стежити за тим, наскільки сумлінно суб'єкти нормотворчої діяльності виконують свою соціально-правові зобов'язання перед громадянами, а з іншого боку – зайняти гідне місце в системі публічного адміністрування, що є найважливішою гарантією того, щоб мета і завдання соціального права України були втілені в реальній дійсності, не були проігноровані тенденцією десоціалізації соціальної сфери. Таким чином, наявність прав і обов'язків суб'єктів громадянського суспільства, що дозволяють їм ефективно і сумлінно брати участь в процесі правового регулювання соціальної безпеки, збільшує гарантії соціальної безпеки та зміцнює їх правовий статус. Важливість цього обумовлена тим фактом, що збалансована взаємодія держави та суб'єктів громадянського суспільства є наріжним каменем демократичного управління, яке має надзвичайно важливе соціально-правове значення, так як це дозволяє донести (через участь учасників громадянського суспільства) голоси соціально вразливих категорій населення і всіх тих, хто може стикатися з соціальними ризиками, які навмисно або ж ненавмисно не помічають суб'єкти нормотворчої діяльності. Отже, відсутність ефективних форм участі громадянського суспільства у правовому регулюванні соціальної безпеки унеможливує розвиток справедливого,

людиноцентричного та ефективного соціально-правового режиму соціальної безпеки. Як вбачається, наразі наявна потреба у всебічному вивченні основних форм, за допомогою яких суб'єкти громадянського суспільства беруть участь у правовому регулюванні соціальної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча структура та зміст ключових форм участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки ще не отримала всебічної уваги з боку українських науковців (особливо, враховуючи останні зміни в законодавчі, які позначились на розширенні статусу суб'єктів громадянського суспільства, як суб'єктів правотворчості) це питання вже частково розглядалось багатьма вітчизняними науковцями. Так, окремі аспекти участі суб'єктів громадянського суспільства в правому регулюванні вже досліджувались багатьма українськими ученими, серед яких: І. О. Зайцева [1], Г. В. Мороз [2], Т. В. Наливайко [3], В. Ф. Нестерович [4], Д. І. Сіроха [5], С. П. Соляр [6], Н. М. Шаталова [7], та ін. Також багатьма науковцями [8–10] розглядались різні аспекти участі профспілок в правовому регулюванні тих чи інших питань нормативно-правового забезпечення соціальної безпеки. Отже, враховуючи ці наукові напрацювання та чинне законодавство доходимо висновку про наявність достатньої теоретичної та практичної основи для формування актуальної наукової думки про ключові форми участі суб'єктів громадянського суспільства у процесі правового регулювання соціальної безпеки в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування ключових форм участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки. Ця мета досягається шляхом виконання таких завдань: встановити основні форми участі суб'єктів громадянського суспільства в нормотворенні; проаналізувати основні форми участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки; узагальнити результати дослідження та окреслити перспективи подальших досліджень.

Виклад основного матеріалу. Комплексний аналіз наявної літератури дає підстави стверджувати, що ученими вже досліджувались суміжні форми участі громадськості в правовому регулюванні соціальної безпеки категорії, серед яких: види, типи правотворчості громадянського суспільства. Наприклад, Т. В. Наливайко розглядає види правотворчості громадян, виокремлюючи, зокрема: безпосередню правотворчість громадянського суспільства (народу); правотворчість органів місцевого самоврядування; нормотворчість суспільних об'єднань (організацій); нормотворчість комерційних корпорацій; нормотворчість трудових колективів (державних і комерційних підприємств, установ, організацій); колективний договір [3, с. 86-87]. При цьому науковцем безпосередньо не розглядається правотворча діяльність громадянського суспільства в контексті їх участі у нормотворенні, який дозволив би більш широко розкрити вплив громадськості на нормативно-правове забезпечення панування права (відтак – розширив би простір науково-практичного осмислення впливу громадян на процес

організації та забезпечення дії соціально-правового режиму соціальної безпеки).

Поряд із тим, враховуючи сутнісний зміст форм участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки, можемо дійти висновку, що основними такими формами є наступні: 1) форма ініціювання суб'єктами громадянського суспільства правотворчої діяльності щодо забезпечення соціальної безпеки; 2) форма громадського (публічного) обговорення проєктів нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти соціальної безпеки; 3) форма консультування суб'єктів правотворчої діяльності, що регулюють різні аспекти соціальної безпеки; 4) форма локально-правового регулювання соціальної безпеки осіб відповідного організаційного рівня, коли правове регулювання соціальної безпеки здійснюється суб'єктом громадянського суспільства.

Аналізуючи систему відповідних форм участі громадськості в нормативно-правовому забезпеченні соціально-правового режиму соціальної безпеки зазначимо, що особливе місце серед цих форм займає саме форма громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти соціальної безпеки. Саме тому в рамках цієї наукової статті нами буде приділено увагу встановленню сутнісного змісту саме громадського обговорення відповідних проєктів нормативно-правових актів, в тому числі пов'язаних із системою забезпечення соціальної безпеки, як унікальної форми участі громадянського суспільства в правовому управлінні.

Хоча відповідна практика участі в нормотворчому процесі в схожому форматі існувала вже у радянську епоху існування України, відповідна можливість участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки суттєво відрізнялася. Вказане пояснюється тим фактом, що громадянське суспільство в радянський період не існувало, а мала місце імітація демократизму правового регулювання, що об'єктивувалось через контрольованих державою суб'єктів. Крім того, в радянській Україні концепція забезпечення соціальної безпеки була юридичною конструкцією та процесом, що визначились та ідеологічно підкріплювались державою з метою забезпечення безпеки самої держави (комуністичного режиму). Утім, вже зі здобуттям Україною незалежності підхід до публічних дискусій та консультацій в рамках правотворчості почав еволюціонувати в контексті становлення сучасної моделі громадянського суспільства. Специфічним для цієї епохи стало те, що відповідна нова модель громадянського суспільства не дозволяла державі експлуатувати суб'єктів громадянського суспільства заради створення видимості демократичного нормативно-правового регулювання соціальної безпеки. Так, у сучасному суспільстві переосмислена концепція громадянського суспільства, а також європеїзована концепція соціальної безпеки по суті диктують потребу застосування нових методологій громадянського обговорення актів і рішень у межах правотворчості, пов'язаної із дією соціально-правового режиму соціальної безпеки (включаючи, зокрема, викори-

стання інформаційно-телекомунікаційних технологій для оптимізації демократичної участі суспільства в становленні зазначеного соціально-правового режиму.

Важливо підкреслити, що громадське обговорення проєктів нормативно-правових актів та ін. (як і консультування в процесі правового регулювання) носить рекомендаційний характер для суб'єктів, які приймають остаточне рішення щодо прийняття актів і рішень в процесі правового регулювання соціальної безпеки. Утім, попри свій рекомендаційний характер, громадські слухання мають важливе соціально-правове значення. Навіть якщо суб'єкт, що регулює конкретні аспекти соціальної безпеки, вирішить ігнорувати результати цих обговорень, загальне значення участі громадянського суспільства у правових питаннях не повинно зменшуватися, а навпаки – має посилюватись. Так, у цьому контексті слід погодитись з українською ученою Г.В.Мороз в тому, що громадські слухання є формою участі громадськості в правотворчості, що слід вважати об'єктивно «найбільш конструктивною та результативною формою діалогу влади та громадськості» [11, с. 157]. Тобто, можемо дійти висновку, що громадські слухання – це форма участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки, соціально-правове значення яких посилюється використанням громадськістю інших форм участі в правовому регулюванні (зокрема, шляхом консультування, громадського контролю).

При цьому громадські слухання в цілому можуть бути ефективною формою участі громадськості в пра-

вовому регулюванні соціальної безпеки лише тоді, коли така форма демократизації нормативно-правового забезпечення формування та дії соціально-правового режиму соціальної безпеки населення буде належним чином врегульованою на рівні чинного законодавства. Вказане питання наразі, на жаль, залишається вкрай проблематичним, адже по сьогодні не створено і не прийнято спеціального законодавчого акту про діяльність суб'єктів громадянського суспільства, а правове регулювання громадських слухань є невиправдано фрагментарним, що сукупно становить суттєвий соціальний ризик в житті та бутті громадянина та населення у цілому.

Слід звернути увагу на те, що сьогодні громадські обговорення, як форма участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки регламентується актами законодавчого та підзаконного рівня. Серед законів України слід щонайперше виокремити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, у частинах 1, 2 і 4 ст. 13 якого зазначається, що територіальна громада має право проводити громадські слухання. Вказана процедура законодавцем розкривається в якості зустрічі членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, що проводяться не рідше 1 разу на рік й організовується відповідно до статуту територіальної громади. У рамках такої зустрічі «члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого са-

моврядування». При цьому слід звернути увагу на те, що в ч. 3 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування». Як вбачається відповідний стан правового регулювання участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки є недостатнім. *По-перше*, громадські слухання не можуть проводитись частіше одного разу на рік, а отже не можуть бути ефективним інструментом участі громадян в правовому регулюванні соціальної безпеки на місцевому рівні. *По-друге*, як справедливо зазначає український учений Е. Р. Ібрагімзаде, відповідні слухання не узгодженні із вимогами юридичної визначеності [12, с. 187]. При цьому слід наголосити на тому, що на місцевому рівні громадські слухання мають важливе соціально-правове значення, адже вони проводяться щодо питань місцевого значення. Так, аналізуючи ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можемо помітити, що зокрема, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать «підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм»; «забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком

відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі»; «утворення цільових фондів соціальної допомоги особам з інвалідністю, визначення порядку та умов витрачання коштів цих фондів» та ін. Ці та інші власні (самоврядні) повноваження вказаних суб'єктів владних повноважень вказують не лише на соціально-правову важливість громадських слухань, але й також те, що ці повноваження можуть реалізовуватись у різні періоди часу, а тому вказівка законодавця на те, що така форма участі громадськості може відбуватись не рідше одного разу на рік є невинуватною.

Безпосереднім чином нормативно-правове забезпечення відповідної форми участі суб'єктів громадянського суспільства в правовому регулюванні соціальної безпеки відображається в актах, які прямо чи опосередковано стосуються правотворчої діяльності суб'єктів нормотворчості. У цьому контексті слід назвати насамперед ч. 1 ст. 235 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» 2010 року, статті 9, 29 і 52 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» 1995 року, абз. 7 ч. 1 ст. 4, абз. 5 ч. 1 ст. 5, ч. 8 ст. 9, ст. 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003 року. Більш детально важливі аспекти громадського обговорення проектів нормативно-правових актів регулюється на підзаконному рівні, а саме Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996, а та-

кож – в порядках, що регламентують громадські слухання в контексті нормативно-правового забезпечення окремих сфер буття суспільства та держави, правове регулювання яких має значення для забезпечення соціальної безпеки населення, зокрема це: Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затверджений постановою КМУ від 18 липня 1998 року № 1122, Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затверджений урядовою постановою від 13 грудня 2017 року № 989 та ін. Так само відповідні порядки (положення) проведення громадських слухань встановлювались міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Зокрема, на виконання вимог Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998 року Міністерством охорони навколишнього середовища України було затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля.

Висновки. У сучасній правовій державі модель правоутворення прямо або опосередковано ґрунтується на тому, що норми права в цілому формуються суспільством, а владні суб'єкти правотворчої діяльності лише надають таким нормам загальнообов'язкового характеру, гарантуючи, що відповідні процеси та відносини, на яких поширюється дія таких норм, будуть охоплені відповідним правовим режимом і тому охоронятимуться державою. У цьому контексті особливо важливим є те, щоб держава дійсно враховувала

норми, що формуються суспільством, а не встановлювала правові режими, які спотворюватимуть прагнення суспільства. У світлі цього актуалізується питання участі суб'єктів громадянського суспільства у правовому регулюванні. Особливо важливим це питання виявляється для України як правової та демократичної держави, котра є також соціальною державою, що прагне трансформуватися у державу загального добробуту. Хоча для України, як держави романо-германської правової сім'ї, характерним є процес правотворчості, заснований на тому, що саме держава (а не суспільство) визначає норми права, слід також визнати й той факт, що саме модель правоутворення соціально-правового режиму соціальної безпеки має ґрунтуватися на нормах, що формуються громадянським суспільством (власне, таким чином і було сформовано сучасний механізм забезпечення соціальної безпеки). Відтак, попри те, що в сучасних умовах (на відміну від часів промислової революції) вплив суб'єктів громадянського суспільства на модель правоутворення соціально-правового режиму соці-

альної безпеки є мінімальним, подальший розвиток України, як і будь-якої іншої правової, демократичної та соціальної держави прямо обумовлений тим, наскільки ефективними формами та способами участі у правовому регулюванні соціальної безпеки характеризуються суб'єкти громадянського суспільства.

Зважаючи на це, критичний аналіз ключових форм участі зазначених суб'єктів у правовому регулюванні соціальної безпеки дозволяє дійти наступних висновків: по-перше, існує необхідність подальшого дослідження перспектив забезпечення правової визначеності форм участі суб'єктів громадянського суспільства у правовому регулюванні загалом та у правовому регулюванні соціальної безпеки, зокрема; по-друге, наразі є потреба у формуванні актуальних пропозицій щодо прийняття спеціального законодавчого акта про діяльність суб'єктів громадянського суспільства, в якому також буде окремо врегульовано питання участі відповідних суб'єктів у правовому регулюванні загалом та у правовому регулюванні соціальної безпеки, зокрема.

Список використаних джерел

1. Зайцева І. О. Напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2013. № 5. С. 201-206.
2. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 205 с.
3. Наливайко Т. В. Види правотворчості громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 21, Т. 1, Ч. 2. С. 85-88.
4. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове утвердження громадських обговорень в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 1. С. 32-44.
5. Сіроха Д. І. Значення актів локальної нормотворчості в регулюванні праці. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Т. 1, Вип. 3 (28). С. 186-190. doi:10.32837/ruuv.v1i3(28). 344.

6. Соляр С. П. Корпоративна нормотворчість інститутів громадянського суспільства. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 4. С. 80-87.
7. Шаталова Л. М. Участь громадськості у нормотворчій діяльності Міністерства освіти і науки України. *Право і суспільство*. 2017. № 1, Ч. 2. С. 180-183.
8. Вишновецька С. В., Самборська А. Г. Правова природа функцій профспілок як суб'єктів трудового права. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 76-80.
9. Сіроха Д. І. Суб'єкти нормотворчості у сфері праці. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Т. 3, Вип. 3 (9). С. 50-54.
10. Щербина В. І. Правовий статус профспілок: історія і перспективи. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 32-43.
11. Мороз Г. В. Громадське обговорення як форма участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2008. № 20. С. 156-161.
12. Ібрагімзаде Е. Р. Адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування: дис. ... д-ра філос.: 081. Київ, 2023. 280 с.

V. Haievyi, graduate student of Taras Shevchenko Kyiv National University
ORCID: 0009-0003-1146-4943

The Main Forms of Participation of Civil Society Actors in the Legal Regulation of Social Security

This article focuses on elucidating the principal forms of civil society actors' participation in the legal regulation of social security. Through an analysis of the strengths and weaknesses in scholarly approaches to understanding how the public can engage in the regulatory and legal aspects of social security in the state, it has been determined that current legislation broadly encompasses four main forms of such participation. The first is the initiation of law-making activities related to social security by civil society entities. The second involves public discussions on draft legal acts governing various facets of social security. The third is the provision of consultancy to entities involved in law-making activities that regulate different aspects of social security. Lastly, the fourth form pertains to local legal regulation of social security at the relevant organizational level, wherein a civil society subject conducts the legal regulation of social security. In summary, the author posits that an analysis of the key forms of civil society actors' participation in the legal regulation of social security leads to three significant conclusions. First, the absence of civil society participation in this realm diminishes Ukraine's potential (as a social state) to evolve into a welfare state. Second, there is an imperative for further research on ensuring legal certainty in the participation forms of civil society actors within legal regulation, specifically in the context of social security. Third, it is crucial to develop and propose a specialized legislative act concerning the activities of civil society entities. This act should distinctly address the participation of these entities in legal regulation, particularly in the domain of social security.

Keywords: *civil society actors, form of participation in legal regulation, legal regulation, social law, social protection, social security, welfare state.*