

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ  
І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
в контексті впровадження європейських принципів  
належного врядування**

*Збірник матеріалів  
міжнародної науково-практичної конференції  
(12 грудня 2012 р., м. Київ)*

Київ 2013

УДК 323.2:004  
Р 64

*Думки, висловлені у збірнику, відображають особисту позицію  
їх авторів і не можуть вважатися позицією  
Національного інституту стратегічних досліджень*

Упорядники:

*Яблонський В. М.*, к. і. н., доц.;  
*Корнієвський О. А.*, д. політ. н., доц.;  
*Вознюк П. Ф.*, к. політ. н.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**Розвиток** взаємодії держави і громадянського суспільства  
Р 64 в контексті впровадження європейських принципів належного  
врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня  
2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський,  
П. Ф. Вознюк. – К. : НІСД, 2013. – 504 с.

ISBN 978-966-554-200-1

Представлено матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування», організованої Національним інститутом стратегічних досліджень, присвяченої питанням оптимізації системи відносин між органами влади та громадськістю. Учасники конференції обговорили актуальні проблеми налагодження суспільного діалогу та співпраці органів влади з громадським сектором відповідно до європейських і світових практик ефективного врядування, соціального контексту легітимності та ефективності функціонування держави в умовах поширення новітніх інформаційно-комунікативних технологій та мережевої громадської самоорганізації.

Видання розраховане на науковців, політиків, державних службовців, громадських активістів та експертів неурядових аналітичних центрів, усіх, хто цікавиться сучасними проблемами розвитку суспільства і держави, що трансформуються.

ISBN 978-966-554-200-1

©Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2013

## **ВІД УПОРЯДНИКІВ**

---

У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р., зазначається, що держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії. При цьому особливо наголошено на тому, що без розвиненого громадянського суспільства держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку. Отже, на нашу думку, першочергові завдання держави мають передбачати забезпечення сприятливого політико-правового середовища для інституціонального розвитку громадянського суспільства, активне залучення його інститутів до публічної політики, процесів вироблення та ухвалення важливих суспільних рішень, формування і реалізації державної та місцевої політики.

Ефективному співробітництву між громадськими об'єднаннями та органами влади, посиленню відкритості державної політики послугують положення законів України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р., «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р. Прозорість державного управління та підзвітність органів влади громадськості, підвищення ефективності протидії корупції – такі очікувані результати від приєднання України до міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Безсумнівним наближенням до європейських стандартів взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства стало ухвалення нового базового Закону України «Про громадські об'єднання». На черзі – ухвалення інших нормативно-правових актів, проекти яких уже розроблені, пройшли громадське обговорення та знаходяться на стадії доопрацювання.

На сьогодні вже можна говорити і про формування узгодженої позиції органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо стратегічного бачення способів розв'язання проблем місцевого самоврядування. Так, 21 вересня 2012 р. на засіданні Конституційної Асамблеї було підтримано проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який отримав позитивну загальну оцінку від Центру експертизи реформ місцевого

самоврядування Ради Європи. Зважаючи на це, дуже важливо виробити пропозиції та рекомендації до пакета законодавчих актів, які супроводжуватимуть реалізацію Концепції, зокрема до Проекту закону України «Про об'єднання територіальних громад», нових редакцій законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення».

Динамічні зміни у політико-правовому середовищі розвитку громадянського суспільства потребували відповідного науково-експертного осмислення та фахового аналітичного супроводу державної політики сприяння суспільно-корисній діяльності у сфері громадської самоорганізації. Для створення сприятливих умов становлення в Україні громадянського суспільства, запровадження дієвого механізму взаємодії його інститутів з органами влади, орієнтованого на досягнення європейських стандартів належного врядування, забезпечення та захист прав і свобод людини та громадянина Національним інститутом стратегічних досліджень за участю громадських експертів у 2012 р. підготовлено доповідь «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні», що супроводжуватиме щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України, а наприкінці 2011 р. спільно з Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України та Українським незалежним центром політичних досліджень проведено міжнародну науково-практичну конференцію «Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування».

Тема конференції синтезувала дуже широке поле дослідницької проблематики, а такі принципи врядування, як ефективність діяльності органів публічної влади, професіоналізм, правове врегулювання управлінських процедур, запобігання корупційним діям, субсидіарність, участь представників громади у розробленні проектів рішень та їх прийнятті, прозорість і відкритість діяльності органів державної влади та самоврядування, мають бути основою процесу модернізації управління суспільним розвитком у сучасних умовах. Робота конференції відбувалася у трьох секціях, присвячених питанням політико-правового забезпечення розвитку громадянського суспільства, сучасному стану та проблемам взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, розвитку місцевої демократії та формуванню дієздатних територіальних громад.

За підсумками роботи конференції її організаторам та учасникам удалося сформулювати низку практичних рекомендацій для учасників суспільного діалогу, намітити перспективні напрями досліджень у сфері взаємодії держави та громадян України.

## ***ВСТУПНЕ ЗАСІДАННЯ***

---

**Андрій ЄРМОЛАЄВ,**

*директор Національного інституту стратегічних досліджень*

Шановні учасники та гості! Відкриваючи міжнародну конференцію, присвячену проблемам розвитку взаємодії держави та громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування, хочу наголосити, що її проведення є одним із найважливіших заходів Плану першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ми щиро вдячні за співпрацю в підготовці та участь у роботі конференції представникам Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, Українського незалежного центру політичних досліджень. Висловлюємо також щиро подяку за участь у конференції представникам добре знамих організацій – Представництва Програми розвитку ООН в Україні, Представництва Європейського Союзу в Україні, офісу Координатора проектів ОБСЄ, Міжнародного фонду «Відродження», Фонду «Российский общественно-политический центр».

У роботі конференції беруть участь представники вищих органів державної влади України: Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Особливо хочу відзначити присутність на конференції представників всеукраїнських громадських організацій, у т.ч. керівного складу Федерації профспілок України.

Переконаний, що участь вітчизняних учених, представників академічних установ збагатить дискусію творчими ідеями та оригінальними дослідницькими підходами. Отже, склад і кількість учасників конференції свідчать про те, що її тематика дуже актуальна.

Нам належить оцінити, що зроблено і що робиться для розширення «території» громадянського суспільства в Україні. Чи достатнім та якісним є нормативно-правове забезпечення трансформаційних процесів? До яких додаткових заходів необхідно вдатися задля встановлення конструктивної взаємодії між органами влади та інституціями громадянського суспільства, забезпечити підконтрольність діяльності

органів держави суспільству? Наскільки існуюча сьогодні модель такої взаємодії співвідноситься з європейськими стандартами та принципами належного врядування?

Знаходження відповідей на ці та інші запропоновані для обговорення питання, безумовно, дасть змогу окреслити оптимальну модель взаємовідносин між суб'єктами громадянського суспільства та органами влади. Зрештою, очікуємо найліпших «рецептів», що довели свою дієвість у зарубіжних країнах і разом з тим є прийнятними в умовах українських реалій.

Особливої уваги заслуговують питання утвердження взаємної довіри, ресурсної здатності і органів державної влади, і неурядових організацій, та, безумовно, проблеми місцевого рівня, територіальних громад, що набувають дедалі більшої значущості. Насамперед хотілося б почути неупереджені прогнози стосовно еволюції всієї системи державно-суспільних відносин та її політико-правового поля.

Шановні учасники та гості конференції! Організатори конференції очікують, що під час обговорення актуальних проблем порядку денного висловлюватимуться конкретні пропозиції та рекомендації щодо забезпечення дієвого формату взаємодії між органами влади та організованою громадськістю в контексті впровадження в Україні європейських принципів належного врядування. Ще раз наголошу, що всі висловлені учасниками конференції пропозиції та рекомендації будуть нами узагальнені та подані до Координаційної ради з розвитку громадянського суспільства для формування поточного плану заходів із реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

**Марина СТАВНІЙЧУК,**

*Радник Президента України,*

*Керівник Головного управління*

*з питань конституційно-правової модернізації*

*Адміністрації Президента України,*

*голова Координаційної ради*

*з питань розвитку громадянського суспільства*

Шановні учасники!

Вітаю вас із початком роботи конференції, бажаю наснаги та плідної хорошої конструктивної дискусії, результати якої можна буде реалізувати в межах роботи Конституційної Асамблеї та Координаційної Ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України.

Зазначу, що громадянське суспільство нині дійсно переживає досить активну фазу своєї діяльності, і ми чітко розуміємо, що утвер-

дження активного, конструктивного громадянського суспільства дасть змогу розвиватися дійсно демократичній і правовій державі. Саме тому Глава держави приділяє цьому питанню дуже велику увагу. Президентом України 25 січня 2012 р. утворено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, до якої увійшли і представники громадянського суспільства за різними напрямками діяльності громадських організацій, і представники влади різних рівнів – центральної та регіональної. Для нас дуже важливо в межах Координаційної ради налагодити результативний діалог між представниками інститутів громадянського суспільства та органів влади. На підставі пропозицій Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства Президентом України ухвалено Указ «Про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства», а також затверджено План першочергових заходів на 2012 рік, яким передбачалося реалізувати низку дуже важливих та актуальних заходів для відбудови відповідних інституційних основ стимулювання розвитку громадянського суспільства.

Стратегія визначає концептуальні взаємопов'язані напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія розвитку громадянського суспільства має і для України, і загалом для пострадянського простору новаторський характер. Основою принципів, підходів реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства було взято досвід ЄС, зокрема досвід Польщі, Угорщини, Естонії, країн старої демократії (Німеччини, Великої Британії та ін.).

У 2012 р. діяльність Координаційної ради була спрямована за кількома напрямками. Насамперед це інституалізація, або створення законодавчих умов чи передумов для стимулювання розвитку громадянського суспільства. Другий напрям пов'язаний із демократичними практиками в контексті налагодження діалогу між владою та суспільством. Здійснено аналіз відповідної нормативно-правової бази та реальних практик взаємодії інститутів громадянського суспільства із владою. Ідеться, зокрема, про громадські ради при органах виконавчої влади і центральних, і регіональних. Також ідеться про інші форми залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної та регіональної політики. Важливим є напрям, пов'язаний саме з популяризацією ідеї щодо залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної політики на всіх рівнях. Дуже позитивним результатом нашої спільної роботи цього року стало прийняття Закону України «Про громадські об'єднання». Це базовий документ у системі законодавчих актів, які регулюють поняття та розуміння у нашому суспільстві саме громадянського суспільства. Цим документом ство-

рені нові засади реєстрації та діяльності громадських організацій, громадських об'єднань. Це досить серйозний спільний здобуток держави та представників інститутів громадянського суспільства. Державний контроль за статутною діяльністю інститутів громадянського суспільства законодавчо суттєво послаблений. Це прогресивний демократичний підхід. Цим Законом Україна майже в повному обсязі виконала відповідні рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо неурядових організацій, а також рішення Європейського суду з прав людини «Корецький проти України». При підготовці законопроекту крім застосування європейських стандартів, у його основу також закладені національні політико-правові реалії та національний досвід діяльності громадських організацій, їх взаємодії з органами влади.

Напередодні конференції у нас відбулося засідання Координаційної ради за 2012 рік. Ми обговорювали питання, пов'язані з прийняттям цього Закону, зараз важливо здійснити аналіз його реалізації на практиці. Як відомо, він набуває чинності з 1 січня 2013 р. Міністерством юстиції на виконання прикінцевих, перехідних положень цього Закону вжито низку заходів, зокрема підготовлені форми документів для реєстрації громадських організацій та об'єднань. Також Координаційна рада вкотре звернулася до Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України щодо вжиття необхідних заходів, спрямованих на те, щоб до 1 січня 2013 р. мати можливість повною мірою реалізувати Закон. Координаційна рада направила також законодавчі пропозиції щодо внесення змін до інших законів, пов'язаних із набуттям чинності Закону України «Про громадські об'єднання». Таких змін близько 200.

Також актуальними та важливими для України є інші законодавчі акти, розроблення яких ми поставили собі за мету. Зокрема, йдеться про законопроекти щодо свободи мирних зібрань, про внесення змін до закону про волонтерство в Україні. Ви знаєте, що уже ухвалено закони «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким практично з 2014 р. надається можливість за рахунок державного бюджету надавати серйозну допомогу громадським об'єднанням.

Таким чином, можна констатувати наявність реальних результатів діяльності Координаційної ради. Ці результати є наслідком спільної діяльності інститутів громадянського суспільства та держави в питаннях створення належних законодавчих умов для стимулювання розвитку громадянського суспільства. Ми продовжимо цю роботу і наступного року, пріоритетом на який ми визначили підготовку законопроекту про місцеві референдуми, законопроектів, які врегулюють питання залучення інститутів громадянського суспільства до формування політики. Це щодо інституалізації.



Стосовно напряму реальних демократичних практик Координаційною радою здійснено ґрунтовний аналіз діяльності громадських рад, утворених при органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Надано консультативну допомогу органам влади та інститутам громадянського суспільства при утворенні громадських рад. Сьогодні такі ради існують при всіх міністерствах, за виключенням одного. Міністерство економіки, на жаль, так і не спромоглося створити громадську раду. Стовідсотково працюють громадські ради при обласних і районних адміністраціях.

Є практики, які заслуговують на особливу увагу. Наприклад, це стосується входження голів громадських рад до колегій обласних і районних державних адміністрацій. Це дуже важливо, тому що, поперше, це голос представників інститутів громадянського суспільства при ухваленні владою тих чи інших рішень, по-друге, влада дійсно має можливість почути аргументовану позицію громадського сектору при вирішенні тих чи інших реальних справ.

Відомий також позитивний приклад співпраці громадської ради з органами влади у Дніпропетровській обл. Так, окремі конфліктні питання, які виникали під час реалізації медичної реформи у цьому регіоні, вирішувалися саме завдяки рішенням, прийнятим у процесі та за наслідками діалогу, започаткованого громадською радою при обласній державній адміністрації. Такий підхід до співпраці вказує також на дієвість і ефективність положень Постанови Кабінету Міністрів № 996.

Сьогодні відбувається процес ротації, оновлення громадських рад. Я запропонувала б вам у контексті роботи обговорити питання ефективності діяльності громадських рад, ті чинники, які можуть забезпечити дієву та конструктивну співпрацю громадськості і влади. Під час засідання Координаційної ради (на підставі аналізу відповідних даних) ми звернули увагу на те, що деякі громадські ради сформовані кількістю до 200 осіб. Наскільки ефективно спроможна працювати така громадська рада? Наскільки ефективно вона працюватиме, якщо в ній не створено робочих груп, комісій тощо?

Ми розуміємо, що настає час, коли ми маємо відпрацювати критерії для добору членів громадських рад при органах влади, напрацювати методичні рекомендації щодо організації роботи громадських рад.

**Максим ЛАЦИБА,**  
*керівник програм громадської організації  
«Український незалежний центр політичних досліджень»*

Доброго дня шановні учасники конференції!

Хочу всіх привітати з річницею ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини. Саме 10 грудня 1948 р. був

ухвалений цей документ, який фактично заклав правову основу розвитку громадянського суспільства. Нині в Україні проходить тиждень права, в межах якого відбувається багато заходів, присвячених і захисту та реалізації прав людини, і розвитку громадянського суспільства. Символічно, що наша конференція відбувається у цей час. Україна і світ загалом зараз знаходяться на непростому шляху переходу від представницької моделі демократії до демократії участі або консультативної демократії; змінюється і роль органів влади, і роль суспільства, громадян. Якщо раніше традиційна модель передбачала, що ми обираємо представницькі органи влади, депутатів, Президента на чотири-п'ять років, а через п'ять років знову робимо вибір, то нині вже доведено, що це не є оптимальною управлінською моделлю. І світ, особливо європейські країни, вже перейшли на модель консультативної демократії, коли роль влади дещо змінилася: ми обираємо владу, і тепер її представники не володарюють, а організовують процес ухвалення рішень, процес консультацій із громадськістю, громадськими організаціями задля вироблення оптимальних управлінських рішень та для їх реалізації. Постає питання: а чи готове громадянське суспільство в Україні стати компетентним партнером органів влади для запровадження цієї моделі? Тому що адміністративна реформа відбувається фактично вже третій рік. Значні зміни відбулися у законодавстві на центральному рівні – новий закон про Кабмін, готується реформа місцевого самоврядування. Отже, тема нашої конференції щодо розвитку громадянського суспільства та його готовності залучитися до європейських принципів належного врядування є дуже актуальною. Сподіваюся, що на конференції ми обговорюватимемо питання, які стоять на порядку денному для успішного запровадження моделі консультативної демократії.

На сьогодні усталені функції громадянського суспільства в розвинутих демократіях – це представлення і захист інтересів суспільних груп, надання і вироблення соціальних послуг, громадський контроль за діями органів влади, запровадження, пошук способів вирішення важливих гуманітарних проблем суспільства спільно з органами влади. Наскільки ці функції сьогодні виконуються громадянським суспільством в Україні, наскільки ефективно ми з цим працюємо – питання для нашої конференції.

Щодо функцій держави. Зазвичай є мінімум, зафіксований для європейських країн: держава має забезпечити сприятливе законодавство про створення, реєстрацію різних форм неурядових організацій, має створити сприятливі податкові умови і надати певну державну фінансову підтримку проектам, ініціативам громадських організацій, а також має запровадити механізми консультацій, механізми участі, надати можливості громадським організаціям та іншим об'єднанням

долучатися до вироблення політики, її контролю, реалізації. Наскільки Українська держава на сьогодні у своєму правовому полі реалізовує ці функції – це також питання для нашого спільного обговорення. Європейські колеги дали нам певну підказку, стандарти. Тобто є рекомендації Ради Європи про статус неурядових організацій у Європі, де є 70 чітких пунктів щодо бажаних позицій у законодавстві. Є Біла книга належного врядування у Європейському Союзі, яка дала чіткі стандарти щодо роботи публічних адміністрацій. Рада Європи дала нам «Рекомендації про участь громадян у місцевому публічному житті», де є чіткі вказівки, як залучати громадськість до вирішення питань на місцевому рівні, на рівні територіальних громад. Наскільки це імplementовано в Україні також є предметом нашого обговорення.

Повністю згодний з тезою, що чи заплановано, чи несподівано, але 2012 р., можна сказати, є роком громадянського суспільства в Україні. Така кількість нормативно-правових актів ніколи не ухвалювалася на настільки високому рівні, тобто були ухвалені базові закони – «Про громадські об'єднання», «Про благодійництво та благодійні організації», внесені певні правки і до Бюджетного кодексу. Унікальним є також створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства.

Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні було ухвалено Указом Президента (вперше у нашій державі на такому рівні). Також дуже багато важливих рішень було ухвалено на рівні Уряду. Було створено Координаційну раду з упровадження міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», яка наполовину складається з громадських організацій, наполовину – із представників органів державної влади. І це вперше, коли така важлива ініціатива була реалізована. Була створена Рада голів громадських рад, до якої увійшли, відповідно, голови рад при центральних органах влади та при обласних адміністраціях, Уряд працює з цією інституцією. На рівні Міненерговугілля було створено Раду з упровадження Ініціативи щодо прозорості видобувних галузей (EITI), де і громадськість, і бізнес, і влада працюють над питаннями енергетичної політики, видобування. Це взагалі дуже не проста тема. Але процес триває, і наше завдання – оцінити, наскільки це ефективно, які питання необхідно виносити на порядок денний. Для науковців, на мою думку, зараз є велика потреба у напрацюванні наукових рекомендацій щодо продовження таких реформ, як конституційна, адміністративна, місцевого самоврядування.

Усе це на часі, і саме ці рішення мають сприяти ефективній реалізації одного з принципів, зазначених у назві нашої конференції, – принципу належного врядування.

Не менш важливим є питання правової освіти громадян і з часом перехід суспільства на новий рівень громадянської етики. Адже ми розуміємо, що ефективні процедури, чітко прописані в законах, – процедури ухвалення рішень, консультацій – ще не дають гарантії успіху. Для цього потрібні компетентні громадяни. Наприклад в Італії є один чітко прописаний закон, але він абсолютно по-різному діє у Північній і Південній Італії, дає різні результати. Тому інституційне супроводження реформ і компетентність, правова просвіта громадян – це значне питання для України. У цьому напрямі Міністерством освіти на виконання Указу Президента була розроблена Концепція громадянської освіти в Україні. Дуже важливо, щоб ця Концепція була ухвалена в максимально якісній формі, адже на її підставі формуватимуться рекомендації вищим навчальним закладам щодо викладання відповідних курсів у межах громадянської освіти.

Насамкінець скажу, що особисто відчуваю, як процеси розвитку та увага до питань громадянського суспільства набувають масових ознак. Наприклад, цього тижня дивлюся на свій графік: у понеділок Міністерство юстиції разом з ОБСЄ проводило семінар майже для 200 громадських організацій щодо нового Закону України «Про громадські об'єднання», у вівторок Адміністрація Президента проводила засідання Координаційної ради, сьогодні у нас відбувається наукова конференція, завтра Київська обласна адміністрація проводить семінар для всіх обласних адміністрацій країни про те, як виконувати Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, ухвалену Президентом. Тобто фактично щодня відбуваються важливі події, під час яких різні люди, інституції, експерти беруть участь у обговоренні того, як ліпше врегулювати, розвинути відносини «держава – громадянин», «держава – суспільство». Тому дуже сподіваюся, що ця кількість уже переходить у якість. Перекоаний, що тут велику роль мають відіграти науковці. Як говорять, без науки практика сліпа, але і без практики наука є мертвою. Тому пропоную нам разом визначати цілі, яких ми досягатимемо, і питання порядку денного на 2013–2015 і наступні роки.

**Елена ПАНОВА,**

*заступник директора представництва  
ПРООН в Україні*

Уважаемые дамы и господа! Сегодня мы собрались в этом зале для обсуждения, наверное, вечной проблемы: взаимодействия гражданского общества и государственной власти. И я хотела бы в своем коротком выступлении поднять три вопроса, не отвечая на них, в надежде, что сегодняшняя дискуссия будет попыткой найти на них ответы.

**Во-первых**, хочу поговорить о дилемме между свободой и стабильностью, **во-вторых** – поднять вопрос общественного контроля, **в-третьих** – затронуть вопрос гражданской экспертизы или т.н. феномена «гражданина-эксперта» (*citizen expert*).

Десять лет назад Зигмунт Бауман в своем хрестоматийном труде «Индивидуализированное общество» описал взаимоотношения между двумя важными ценностями – свободой и стабильностью – как «неоконченную историю непримиримого союза». Действительно, для человека желанны обе ценности: свобода, сопряженная с шаткостью и хрупкостью среды, может породить не меньше несчастий, чем безопасность и стабильность в отсутствие свободы.

В переходных экономиках и обществах, переживающих масштабные трансформации, всегда особенно остро проявляется это разделение. Часто политическая, социальная и даже ценностная волатильность не могут обеспечить уверенности в завтрашнем дне. И неизбежно наступает момент, когда маятник предпочтений общества качается в сторону стабильности, присутствия сильной руки и большего регулирования. Такая ситуация тоже может таить в себе опасность. Опасность того, что государственный аппарат и регулируемые им рамки достигают размеров Левиафана, а пространство прав и свобод граждан сводится к минимуму. Необходимо помнить, что, как утверждал Томас Джефферсон, «тот, кто отдает свою свободу за безопасность, не получает ни того, ни другого».

Мы считаем, что поиск устойчивого равновесия между свободой и стабильностью должен стать мощным стимулом взаимодействия между государством и институтами гражданского общества. **А вот как достичь этого равновесия, как наладить гармоничное взаимодействие между свободным гражданским обществом и устойчивыми и эффективными органами власти** – это *первый вопрос*, на который хотелось бы обратить внимание.

Подотчетность и общественный контроль – это важные составляющие взаимоотношений между гражданским обществом и властью. Одним из таких примеров может быть представленная три дня назад (в Международный день борьбы с коррупцией) методология проведения гражданской антикоррупционной экспертизы, разработанная коалицией неправительственных организаций при поддержке ПРООН. Многим из вас известно, что базовый антикоррупционный закон Украины *позволяет* объединениям граждан проводить экспертизу проектов нормативно-правовых актов, подготовленных органами исполнительной власти. Разработанная методология – простой в использовании инструмент общественного контроля качества принимаемых решений. Однако его эффективность зависит от механизма учета рекоменда-

цій органами власти. Исходя из этого, мой *второй вопрос*: **что можно сделать для того, чтобы существующие механизмы общественного контроля принятия и выполнения государственных решений на всех уровнях были более эффективными?**

Здесь я позволю себе одну небольшую ремарку: органы власти, безусловно, должны быть подотчетны народу страны и сектору гражданского общества, работающему в тесной связи с органами власти над определенной тематикой. Однако проблема подотчетности касается как органов власти, так и неправительственного сектора. Гражданское общество, помимо выполнения функции контроля и освещения действий власти, имеет также обязательство быть подотчетными гражданам, чьи интересы оно представляет.

Касаемо третьего вопроса. Традиционно при разработке того или иного направления государственной политики обращаются к консультантам или экспертам, работающим в данной сфере. Вместе с тем все большую поддержку в мире получает обращение к знаниям, опыту и ресурсам, существующим у простых граждан. Ведь именно они являются получателями государственных услуг и пользователями государственной политики. Имея повседневный практический опыт в определенной сфере, а также готовность предоставлять бесплатно свои знания с использованием новых информационных технологий простые граждане также имеют определенный «экспертный» ресурс, который государство может использовать для принятия эффективных государственных решений.

Технология краудсорсинга все чаще успешно используется во многих странах для того, чтобы услышать и принять во внимание мнения и голоса всех, кто может и хочет повлиять на принимаемые решения. Более того, в этом году Программа развития ООН в Украине решила определить тематику для следующего Национального отчета о человеческом развитии в Украине путем запуска Всеукраинской краудсорсинговой платформы. Во многих демократических государствах участие простых жителей в процессе принятия повседневных решений о том, как будут организованы их громады в кратко- и долгосрочной перспективе, является гарантией ответственности жителей за решения, которые они сами же приняли. Итак, *третий вопрос*, который хотела бы поднять, заключается в том, **как стратегически использовать в принятии государственных решений потенциал простых «граждан-экспертов»?**

Окончание года обычно используется для подведения итогов, рассмотрения наработок и анализа полученных уроков. Не буду давать подробные оценки всему, что происходило в 2012 г., но хочу особенно отметить усилия Координационного совета по вопросам развития

гражданского общества при Президенте Украины и госпожи Ставнийчук лично, и те результаты, которые удалось достигнуть в уходящем году, в особенности в сфере принятия Закона Украины «О гражданских объединениях», Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества и соответствующего плана действий, принятия Украиной обязательств в рамках Инициативы «Партнерство «Открытое Правительство»».

Вместе с тем анализ нескольких ведущих индексов, по которым Украина была оценена в сфере компонентов демократического управления, к сожалению, свидетельствуют о том, что прогресс был незначительным или даже наблюдалось некое ухудшение показателей. Сюда можно отнести и измерения *Всемирного Банка* по шкале *Worldwide Governance Indicators*, исследования *Freedom House*, *Economist Intelligence Unit* и *Transparency International*. Тем не менее, необходимо рассматривать подобные индексы и показатели в комплексе с общей ситуацией в стране и понимать, что они служат скорее индикаторами того, где требуется *дополнительное внимание* как со стороны гражданского общества, так и государственных органов власти. Данная конференция свидетельствует о таком внимании.

Желаю всем нам эффективной работы и плодотворных практических наработок, которые помогут вывести взаимодействие власти и гражданского общества в Украине на качественно новый уровень.

**Євген БИСТРИЦЬКИЙ,**  
*виконавчий директор Міжнародного фонду «Відродження»,  
доктор філософських наук*

Нині обговорюється питання, яким чином залучити Академію наук для того, щоб проаналізувати ситуацію, допомогти взаємодії влади і громадських організацій. Хочу на цьому зупинитися. Про питання правового, регуляторного, нормативного характеру вже було сказано і Максимом Лацибою, і моїми колегами, і Мариною Ставнийчук. Важко, над цим працюватимуть експерти. Як член Координаційної ради, представник Фонду, який є найбільшим донором для громадських організацій України, хочу звернути увагу на той аспект, який обговорювався, на реальні, актуальні проблеми взаємодії громадянського суспільства й органів влади.

На Світовому форумі за демократію, організованому Радою Європи ішлося не стільки про демократію участі, що дуже важливо для України (адже її потенцію або можливість у цьому напрямі ще не реалізовано), скільки про *inclusive-democracy* – демократію включеності. Яка між ними різниця? Різниця в тому, що якщо демократія участі передбачає прийняття рішень на засадах більшості голосів і політич-

ної волі для сприйняття інтересів менших політичних угруповань і груп, то *inclusive-democracy*, або демократія включеності, передбачає набагато ширше включення у процес прийняття рішень і задоволення інтересів різних груп населення, в т.ч. і етнопціональних спільнот; постановку різних складних питань для сучасної Європи і для України, які відносяться до культурних, світоглядних, ціннісних інтересів і орієнтацій тих чи інших груп населення. Я хотів це відмітити. Чому? Тому що в Україні громадянське суспільство дуже різноманітне. На практиці я зустрічаюся з дуже різними орієнтаціями громадських організацій.

Перша тема, яку я хочу обговорити – це стан громадських організацій та їх необхідних орієнтирів, тих організацій, які опинилися зараз (у т.ч. і Фонд «Відродження») між владою і опозицією, між політичними силами.

Для більшої зрозумілості наведу приклад. Фонд «Відродження» був на виборах ініціатором створення громадської ради для моніторингу збалансованості подачі політичних новин на наших телеканалах. Результати цього моніторингу зафіксували, що на деяких найбільш популярних рейтингових телеканалах останні два-три тижні перед днем виборів дійсно спостерігалася збалансованість подачі інформації. Це стосується каналів Інтер, ICTV. Усі інші це виконали набагато менше. Я знаю, наскільки було важко виконувати і співпрацювати з представниками цих каналів незалежним експертам, які здійснювали моніторинг, щоб добитися цього. Певний прогрес був.

Зараз ми підписали меморандум з каналом Інтер про створення громадської ради, яка контролюватиме, здійснюватиме моніторинг і даватиме поради щодо збалансованості політичної, соціально-економічної інформації в інформаційному мовленні каналу Інтер. І тут ми опинилися між двох вогнищ. З одного боку, нас критикує опозиція за те, що ми, громадськість, пішли на контакт з каналом Інтер, який немов би висловлює інтереси т.зв. поганой влади, з якою не треба мати взагалі ніяких контактів. А з другого – це наше продовження підтримки взаємодії вас, експертів, у межах Координаційної ради з представниками Уряду. Тому у мене, вважаю, що і у вас, виникне питання: «На що саме, на які інтереси мусять орієнтуватися громадські організації, інститути громадянського суспільства, щоб тримати свою лінію?» І, очевидно, немає іншої засади або підстави, крім загальних демократичних цінностей, європейських стандартів у точному й широкому їх розумінні. Оскільки, якщо ми орієнтуватимемося на політичні інтереси тих чи інших груп або політичних партій (навіть якщо вони при владі), то ми втратимо те, чим важлива участь громадянського суспільства, а саме: збалансування, узгодження інтересів.



Друга важлива тема є такою. Громадські організації, що орієнтовані на демократичні стандарти й цінності, завжди виступають у громадських радах, про які вже говорилося, в інших дорадчих органах влади, в різних формах взаємодії влади та громадських інститутів, як такі, що мають проводити т.зв. процес узгодження інтересів або процес вироблення політик. У цьому залі дуже часто порушується це питання. Чомусь воно дуже важко реалізується в Україні. З одного боку (як було з Академією наук), Президія доручає вченим написати теорію, концепцію і стратегію правильної взаємодії уряду та громадських організацій. З другого боку, є громадські організації, які взаємодіють так чи інакше на *grass roots level*, в регіонах або в центрі з владою. Обидва підходи є неповними. Річ у тім, що жоден академік, теоретик не зможе дедукувати або вивести, як треба взаємодіяти із владою. Це практичний процес узгодження інтересів. І зазвичай громадські організації в дуже багатьох випадках можуть його здійснити. Один із випадків: у Дніпропетровській обл. створена громадська платформа, де узгоджують інтереси бізнес, влада, громадські організації і всі дотичні до цих інтересів, коли йдеться, наприклад, про земельні реформи. Громадські організації мають в наших умовах бути центрами узгодження інтересів різних груп. Тобто займатися практичними основами вироблення політик на місцях, конкретних пропозицій тощо. Дуже важлива роль громадських організацій у збалансуванні цих інтересів на засадах демократичних цінностей.

Нарешті, третє питання, яке я хотів порушити, – це ставлення громадянського суспільства (і це стосується тематики конференції) до європейських принципів належного врядування через дуже важливий для України крок – підписання Угоди про асоціацію.

Хочу звернути вашу увагу на просту річ: наскільки мені відомо, відбувся витік інформації про текст Угоди у ЗМІ. Він далеко не повний, там немає головного: стандартів, деталізованих положень в економіці, інших сферах, у т.ч. й у сфері належного врядування. Європейський Союз і українська влада домовилися, що на початку року, коли буде готовий вивірений український переклад тексту, його буде оприлюднено. Це дуже важливо, оскільки йдеться про підписання Угоди про асоціацію, яка містить у собі і політичні, і гуманітарні (т.зв. ціннісні) статті. Вона надає громадським організаціям принципові засади узгодження різних інтересів. Крім того, виникає питання: як мусить діяти громадянське суспільство України (говорю не тільки про широкий загальний громадян, а про організовані асоціації громадян, громадські організації, інститути громадянського суспільства): допомагати підписанню угоди чи навпаки виступати проти цього? Як, скажімо, це робить частина опозиції, яка говорить: поки два наших відомих політики за

гратами, доти не можна підписувати Угоду, давати шанс владі, з якою бореться опозиція, виглядати більш демократичною, ніж вона є. Вироблення цієї позиції теж дуже важливе для громадських організацій. Я принаймні поділяю думку більшості експертів, що треба наполягати на підписанні, треба рекомендувати керівникам Європейського Союзу погоджуватися на підписання цього документа. Тому що в умовах, коли близько 52 % населення за те, щоб увійти до Митного союзу, а 50 % за те, щоб рухатися в напрямі європейської інтеграції, для нас дуже важливі формально закріплені на рівні законодавчих документів такі кроки. І тоді ми слідуватимемо за ними. Це вибір цивілізаційний і я не повторюватиму цього. Це дуже важливо для громадських організацій. І тоді принципи належного врядування, очевидно, нам буде легше сповідувати, відстоювати.

В Україні можна говорити про теорії не тільки Баумана, а й Габермаса та інших теоретиків громадянського суспільства, яке в Україні очевидно недорозвинене через певні історичні причини. Хочу сказати про один із висновків або наслідків такої ситуації. Більшість незалежних аналітичних центрів і активних громадських організацій, керівники та члени яких тут також присутні, фінансується закордонними коштами. Я представляю фонд, який фінансує приватна особа – Джордж Сорос. Фактично наші благодійники розподіляють кошти на сфери освіти, культури (це теж громадські сфери), дуже часто – на сферу соціальних послуг. Остання зазвичай фінансується місцевими органами влади через громадські організації.

Доки ми не досягнемо (у т.ч. й через законодавство, про яке говорив Максим Лациба, щодо благодійності, волонтерів тощо, стосовно змін у податковому законодавстві) спроможності фінансувати громадську активність, доти буде важко говорити про розвинене громадянське суспільство.

І останнє. Вважаю, що важливо на таких конференціях звертати увагу саме на зв'язок теорії і практики, що називається аналізом політик, умінням узгоджувати практичні інтереси, виробляти конкретні кейси. Звичайно, це не робить зайвими теорії громадянського суспільства та демократії в наших умовах, але ми постійно мусимо спрямовуватися на практичні результати. Це те, чого прагне Фонд «Відродження» і те, що він фінансуватиме. Щодо пріоритетів фінансування на наступний рік, то вони дуже прості: думатимемо, як підтримати громадську активність, спрямовану проти корупції.

Підтверджую те, що сказав Максим Лациба: 2013 р. – це рік громадянського суспільства. Громадські організації багато зробили для того, щоб вибори були такими, якими вони є, коли виникло системне розуміння використання адміністративного ресурсу. Саме системне,

а не таке, як було раніше. Але зараз стало зрозумілим системне використання цього ресурсу людьми, причетними до влади. Виник протестний електорат. Я не оцінюватиму наслідки цього: погані вони чи хороші, але дуже багато було зроблено громадськими організаціями, щоб індивідуально аналізувати кожного, хто йде до парламенту. Це рух «Чесно», сайт «Майдан» та всі інші організації. Вони продовжуватимуть персональний моніторинг членів парламенту, боротимуться проти тих привілеїв і пільг, які зараз мають наші обранці, в т.ч. проти пільг і привілеїв, якими не користуються пересічні громадяни, а депутати чомусь їх мають. Отже, вони викоринуватимуть джерела корупції на персональному, системно-інституційному і на такому як упровадження закону про конфлікт інтересів рівнях тощо. Це один із дуже важливих напрямів, про які нам варто говорити.

**Ольга ОЗЕРНА,**

*представник офісу Координатора проєктів ОБСЄ в Україні*

Я представляю отдел демократизации и надлежащего управления, Программа развития гражданского общества, офис Координатора проектов ОБСЕ в Украине. Кратко опишу проекты, сделанные нашим офисом за последние годы, а также те, которые планирует делать в следующем году в контексте обсуждаемой сегодня проблематики. Я вижу, что мы в унисон с коллегами думаем о проблемных местах развития гражданского общества, связанных и с механизмами финансирования, и с вопросами взаимодействия между государственной властью и организациями гражданского общества. За последние годы, начиная с 2010-го, офис Координатора проектов ОБСЕ в Украине активно поддерживал инициативы Правительства Украины – на тот момент это был Секретариат Кабинета Министров Украины, занимающийся вопросами развития гражданского общества. В частности мы по их запросу провели полномасштабное исследование механизмов финансирования организаций гражданского общества. Мы при этом учитывали международный опыт европейских стран, как это делается в Европе, а также провели внутреннее исследование национальных механизмов финансирования. На мой взгляд, уникальность этого исследования состоит в том, что мы сочетали оба этих подхода, международный и национальный, чтобы максимально приближенно для контекста Украины выработать рекомендации по улучшению финансовой стабильности организаций гражданского общества, то есть это исследование имело исключительно практический характер, и его можно найти на нашем сайте: [www.osce.org/ukraine](http://www.osce.org/ukraine).

Дальнейшее развитие и преемственность наших проектов были связаны с реализацией рекомендаций, выписанных в этом исследова-

нии. И мне приятно было слышать, что многие из наших рекомендаций были учтены при принятии новых бюджетного и налогового кодексов. Основная концепция этого исследования заключается в том, что организации гражданского общества в Украине зависимы от внешнего финансирования доноров, а чтобы выстроить свою независимую позицию и устойчивое развитие, необходимо было изучить финансовые ресурсы внутреннего характера. Это, опять-таки, практика европейских стран, где организации финансируются как государством, так и негосударственными секторами. И вот мы, исходя из этой концепции, построили наше исследование для того, чтобы дать толчок для независимого устойчивого развития организаций.

Параллельно с этим мы провели исследование по международной практике механизмов взаимодействия между государственной властью и организациями гражданского общества. Здесь мы взяли только один аспект – международные стандарты. Но, тем не менее, в ходе региональных обсуждений мы также постарались, чтобы наши рекомендации были максимально адаптированы к использованию в практическом плане. Это все изложено в одной публикации, которую можно найти на нашем сайте.

И одна из рекомендаций, здесь она уже прозвучала в контексте обсуждения принципов открытости, прозрачности и подотчетности организаций гражданского общества, базировалась на умении организаций подготовить публичный годовой отчет.

То есть это уже должен быть не просто отчет донорам, а отчет стратегического характера, аналитика того, что сделано с учетом миссии организации, ее квалификации и экспертизы. Другими словами, это умение организациями аналитически оценивать и планировать свою работу. Публичность здесь важна в том (и это тоже наш концептуальный подход), что роль организаций гражданского общества – это не только критическое и протестное выражение своего отношения к действиям, предлагаемым государством, но это в первую очередь партнерство и диалог в реализации социально-экономических задач страны – чтобы государство, видя компетентного, квалифицированного партнера, могло делегировать ему часть своих обязательств, что тоже является европейской практикой. Умение предоставлять такую отчетность о том, что было сделано и что планируется делать, – это один из таких механизмов, практических шагов для улучшения и усовершенствования диалога. Мы проводили тренинги при содействии Творческого Центра «Каунтерпарт» на региональном уровне. Мы строим реализацию наших проектов не централизованно, а регионально, чтобы информация была равномерно распространена среди организаций, находящихся в других областях.

Также уже было сказано о значимости программных документов, принятых в этом году, а именно Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и нового закона об общественных объединениях. Уже в рамках этих новых законодательных инициатив в этом году мы провели информационные семинары при содействии Государственной регистрационной службы, Министерства юстиции Украины, Уполномоченного Верховной Рады по правам человека. 10 декабря 2012 г. мы провели последний семинар по разъяснению особенностей проведения новых процедур регистрации организаций гражданского общества. Мы также использовали региональный формат и проводили тренинги во Львове, Днепрпетровске, Одессе, Кировограде, Киеве. Среди участников были и представители соответствующих регистрационных служб, которые будут задействованы с момента вступления этого закона в силу, а также местные общественные организации. Наши мероприятия вызвали огромный интерес, была огромная активность, около 500 человек приняли участие в 5 региональных тренингах, что говорит о том, что есть интерес и ожидания, связанные с реализацией нового закона об общественных объединениях.

На следующий год мы также планируем продолжить работу по тем направлениям, о которых я сказала, а именно: по развитию взаимодействия между властью и организациями гражданского общества. На мой взгляд, для того, чтобы выстроить диалог нужно выстроить фундамент. В свете рекомендаций нашего исследования в основу такого фундамента может быть заложено обучение написанию стратегических рамочных документов о взаимодействии между представителями власти любого уровня с организациями гражданского общества. Это своего рода этика взаимоотношений, но для того, чтобы мы могли вместе что-то делать, нужно быть единомышленниками, вместе определить, что мы хотим сделать. Если мы определимся по этим позициям, то дальнейшая практическая реализация будет намного легче. И, исходя из европейской практики, мы также будем проводить ряд тренингов. Таким образом, у нас осуществляется точечный практический подход: научить, показать, рассказать.

**Віктор ПУХОВ,**  
*керівник представництва Фонду  
«Російського суспільно-політичного центру» в Україні*

Уважаемые участники конференции!

Фонд «Российский общественно-политический центр» (РОПЦ) был создан Распоряжением Президента Российской Федерации в ноябре 1991 г. для обеспечения практического взаимодействия обще-

ственно-политических объединений и организаций с органами государственной власти и управления Российской Федерации. Последующее преобразование Центра (в Фонд) произведено также по Распоряжению Президента Российской Федерации в июне 1995 г. и ныне учредителями Фонда РОПЦ являются Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Москвы, ведущие экспертные, политические, политологические организации страны. С 1995 г. руководителем РОПЦ был Алексей Михайлович Салмин. В 2005 г. Президентом Фонда избирается Александр Ильич Музыкантский. В 2009 г. в связи с его назначением на пост Уполномоченного по правам человека г. Москвы Президентом Фонда избран известный политолог, доктор психологических наук Алексей Юрьевич Трубецкой. Вот так и получается, что тематика сегодняшней конференции есть стратегической задачей нашего Центра вот уже более 20 лет.

Безусловно, символично и проведение нашей конференции по такому жизненно важному и всегда актуальному и острому вопросу. Чем хотелось бы поделиться? Можно сказать, и это подчеркивают наши последние исследования, что большинство общественных организаций «постарели». Я имею в виду лидеров, и не только лидеров, но и формы и методы работы даже на ментальном уровне. В тоже время появляется и некое разнообразие, потому что создана достаточно большая линейка общественных организаций, помимо сформированных советским опытом и на волне перестройки. Сегодня новые организации находятся в таком модернизационном европейском пакете, который уже воспринимается и властью, и молодежью. Появились своего рода «ростиньяковские» организации, особенно молодые, понимающие, что это такая форма деятельности, карьеры (есть молодежные, ококультурные). Наблюдается огромный рост организаций в сфере экономической самоорганизации: это школьные советы, родительские комитеты, товарищества собственников земли, организации территориального общественного самоуправления, а вот количество организаций гражданской направленности резко сокращается. Постепенно преимущество некоммерческих организаций в решении социальных проблем начинает признавать и государство.

Хорошо зарекомендовали себя Президентский совет по правам человека, Общественная палата в Москве и регионах, общественные советы при различных государственных органах. Эти общественные структуры позволяют гражданам лидерам напрямую обращаться к представительской власти, решать некоторые проблемы и непосредственно участвовать в качестве экспертов в разработке законодательства в своей сфере. Вот такая деятельность, конечно, может приносить небольшое, но стабильное финансирование. И дальнейшее развитие

этого направления сотрудничества может заложить основы планирования, повсюду отсутствующего в организациях России. Максимум (это в лучшем случае) – идет планирование на год. Представители местной власти могут сами выступать инициаторами сотрудничества с организациями социальной направленности. В небольших муниципальных образованиях работа с такой организацией из областного центра выглядит особенно привлекательно, и местные власти готовы ей помогать. Уже заметно, что официальные властные структуры осознали, что можно гражданскую общественную деятельность и самим достаточно активно инициировать: организовывать структуру и ею руководить. Поэтому у нас в последнее время создается достаточно много организаций, общественных структур, очень тесно связанных с органами власти, то есть созданных по их собственной инициативе. Особенно это характерно для юга России.

Действительно, сегодня в обществе есть запрос на интеграцию, как в Евросоюз, так и в ЕврАзЭС. Безусловно, время рассудит, какой из этих вариантов более перспективный. Мы уже сейчас прекрасно понимаем, что молодежь – это сторонники Евросоюза, люди более взрослого возраста – ЕврАзЭС. Но уже сегодня неоевразийство становится самой серьезной мировоззренческой платформой российской общности, оформляется в целую научную школу, систему общественных, социальных и культурных инициатив. Именно неоевразийство сегодня закладывает основы современной российской геополитики, оно привело к появлению мощного кадрового потенциала сторонников во многих странах мира, включено в серьезный, оперативный, международный, военный и экономический проект. Возросло общественно-политическое влияние неоевразийства на отечественную политологию, социологию, философию. Только вот как показывают наши исследования, если эта интеграционная риторика и дальше будет происходить только на макроэкономическом уровне, то сама социальная суть данных проектов может отторгнуть от них общественность и неправительственный сектор. Это относится и к евроинтеграционному процессу. Все эти вопросы и проблемы, вне всякого сомнения, найдут свое отражение сегодня в выступлениях.

## **ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ**

---

### **УПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**Денис ІВАНЕСКО,**  
*керівник Головного управління забезпечення  
доступу до публічної інформації  
Адміністрації Президента України*

Ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» є, напевно, одним із найбільш успішних прикладів співпраці представників громадянського суспільства та органів державної влади останнього часу. Відомо, що ініціатором цього Закону стали саме громадські організації. Кілька років тому організації, які діють у сфері свободи слова, об'єдналися в коаліцію та виступили з ініціативою ухвалити закон про доступ до публічної інформації, який є в багатьох країнах світу. Вони протягом приблизно 5-ти років формували громадську думку про те, що такий Закон в Україні потрібен, і що він дасть змогу зробити крок уперед у напрямку до прозорості, відкритості діяльності органів влади. Зусилля громадських активістів були марними допоки ці пропозиції не надійшли до Адміністрації Президента В. Януковича. Після цього була сформована робоча група з представників громадських організацій та Адміністрації Президента України, що розробила відповідний проект закону, який був підтриманий Верховною Радою України. Це сталося у січні 2010 р., а з травня 2010 р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» став реальністю і є чинним уже понад 1,5 року. Що потрібно знати про цей Закон і що він нам дає? Він установлює такі головні правила: надає право кожному громадянину отримувати будь-яку інформацію, яка є в органах державної влади, тобто встановлює презумпцію відкритості інформації, крім трьох чітко визначених винятків (таємної, службової, конфіденційної); сфери застосування Закону є більш широкими порівняно з іншими; він поширюється не лише на органи державної влади, але й на державні та приватні компанії, які посідають монополіне місце на ринку.

Тут сьогодні багато говорилося про рейтинги, тому також хочу навести деякі дані. Як бачимо, Україна посідає 8-ме місце у світовому рейтингу найліпших законів про свободу інформації. Це досить висока позиція.



Я не знаю жодного світового рейтингу чи індексу, де Україна посідала б таке високе місце. Коли Закон ухвалювався він був на 9-тій позиції, потім піднявся на 8-у. Але в цьому немає заслуги ані державних діячів, ані громадських активістів. Так сталося, що свою позицію в рейтингу погіршила Хорватія через те, що частину її закону скасував Конституційний суд. Ми автоматично пересунулися на 8-му позицію.

Хочу згадати, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» також поліпшує позицію України в іншому рейтингу щодо свободи інформації. За рейтингом *Freedom House*, наприклад, Україна посідає 131 місце у світі за свободою інформації, а за рейтингом «Репортерів без кордонів» відбулося підвищення на 15 позицій (у минулорічному рейтингу посідали 116-е місце). Ми також знаємо, що рейтинг *Doing Business* також поліпшив позицію України на 15 пунктів. Тому у нас не все так погано з рейтингами, ми маємо успішний приклад Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Отже, що дає Закон, які його найголовніші положення? Відповідь на запит про певний документ має надходити протягом п'яти днів. Це найменший термін розгляду подібних запитів в українському законодавстві, і хочу сказати, що він виконується. Серед найголовніших положень, які містить Закон: неможливість приховати інформацію про розпорядження бюджетними коштами, комунальним або державним майном. Це одне з головних положень Закону, крім того, воно є сенсом цього Закону. Неможливість приховати рішення, за яким органи державної влади, чи районні ради розпоряджаються землею, будинками, майном, надає більшої прозорості діяльності органів державної влади та автоматично приводить до зменшення корупції. Адже, якщо немає можливості приховати інформацію, то у чиновника залишається менше можливостей для маніпуляцій державним майном.

Ще одна прогресивна новація – декларації усіх державних службовців є відкритими згідно із Законом. До нього у травні цього року внесено зміни, згідно з якими декларацію будь-якого державного службовця можна отримати за запитом. Цього немає навіть у більшості країн ЄС, оскільки там практика переважно така, що високопосадовці, керівники держави, міністри публікують свої декларації на сайті, а решта чиновників не підпадає під цю категорію. Тому Україна зробила ще крок уперед, а декларації усіх державних службовців можна отримати за допомогою інструменту доступу до публічної інформації, хоча вони і не потребують обов'язкової публікації, як декларації високопосадовців.

Як відомо, із січня 2013 р. набуває чинності в повному обсязі антикорупційний закон, за яким до декларації державного службовця треба буде вносити не лише свої доходи, але й витрати (понад 150 тис. грн). Побачимо, як ця новація працюватиме.

Ще серед переваг Закону є те, що ним уперше легалізовано електронну пошту. Раніше поширення сучасних засобів комунікації, використання громадянами інтернету відбувалося паралельно з розвитком держави. Тепер будь-який запит може бути надісланий за допомогою електронної пошти, і протягом 1,5 року ця норма цілком успішно працює. Зараз цей досвід переймає Податкова адміністрація, яка закликає громадян і підприємців подавати свою звітність в електронній формі, але вона використовує інший принцип («електронні ключі»), тоді як, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», проходити складну процедуру авторизації громадянина не потрібно. Відомо, що коли громадянин взаємодіє із державою, необхідно авторизуватися, тобто надати паспортні дані. В Законі України «Про доступ до публічної інформації» цього немає, і ним може скористатися будь-який громадянин, адже для того, щоб надіслати *e-mail*, майже нічого не потрібно. Ті люди, які не мають власної електронної пошти, можуть скористатися спеціальними електронними формами на сайтах органів влади, зокрема в Адміністрації Президента така електронна форма створена.

Ще серед надбань Закону – система оскарження відмов. Якщо, скажімо, не працює Закон України «Про звернення громадян» або громадянин не вдоволений, у нього є фактично один шлях – звертатися до суду. А Закон дає більше можливостей для оскарження відмов. Можна оскаржити відмову, звернувшись до вищого органу влади, можна поскаржитися до спеціально уповноваженого урядового органу (Державного комітету з телебачення і радіомовлення), який розглядає скарги, до Уповноваженого з прав людини, зрештою, до прокуратури. І традиційне рішення – це суд. Для громадських активістів і журналістів є окрема опція – це недержавні організації, які можуть підтримати своїми адвокатськими послугами зусилля громадських активістів щодо отримання суспільно важливої інформації.

Щодо до того, що зроблено за останні 16 місяців після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації». Статистика станом на вересень 2012 р. Для реалізації цього Закону держава найняла додатково 343 державні службовці, робота яких полягає у забезпеченні виконання цього Закону, створенні ефективних сайтів органів державної влади, наповненні їх інформацією, якої вимагає Закон, наданні відповідей на запити громадян. Скільки громадян скористалися цим Законом? Ми можемо говорити лише про активний доступ, який передбачає надсилання запиту до органів влади, і маємо 50 тис. запитів і відповідей за 16 місяців. Якщо така кількість громадян надіслала і отримала відповіді, одержала потрібну інформацію чи документ, це означає, що держава виконує свої функції. Люди надіслали запити

електронною поштою у зручний для них спосіб, і отримали відповідь максимально швидко й оперативно. Це та цифра, якою ми можемо пишатися. 92 % відповідей були отримані протягом 5 днів. Це означає, що такий термін обраний не випадково, він працює (наприклад, у США, батьківщині закону про свободу інформації, базовий термін – 20 днів). Кожен 10-й запит надійшов від представників ЗМІ. Це також означає, що Закон поліпшує взаємовідносини між ЗМІ та державою. І, зрештою, 23 тис. запитів було надіслано електронною поштою, тобто кожен другий запит із тих, що надійшли до органів влади.

Ще один факт щодо поліпшення свободи інформації. До цього у нас працював Закон України «Про свободу інформації», згідно з яким відповідь журналістам треба було надати протягом 30 днів. Ми живемо у час «ущільнення» інформаційного простору, коли за день ми маємо змогу ознайомитися з такою кількістю новин, з якою, скажімо, 10 років тому знайомилися за тиждень. Тобто відповідь за 30 днів журналіста не може задовольнити. Так, у 2009 і 2010 рр. до Адміністрації Президента досить рідко зверталися журналісти з використанням можливості інформаційного запиту. Зараз кількість запитів від журналістів зросла у 20 разів, а відповіді надаються ушестеро швидше.

Чого ж чекати далі від Закону України «Про доступ до публічної інформації»? Зараз Уряд займається імплементацією доступу публічної інформації. Закон ухвалено, але потрібно змінити інші закони, в яких є розбіжності із ним. У Верховній Раді зараз перебуває урядовий законопроект про внесення змін до 53 законів і 4 кодексів. Зараз він пройшов перше читання, проголосований більшістю (269 депутатів).

Чого ми чекаємо від цього пакета законодавчих змін? Наголошу на найважливіших. Передбачається, що у випадку схвалення у другому читанні урядового пакета, відкритим стане реєстр корупціонерів. Зараз ведеться реєстр державних службовців, на яких є рішення суду щодо вчинення корупційних діянь. Нині цей реєстр закритий, веде його Мін'юст. Отже, якщо урядовий пакет буде ухвалено, то реєстр стане відкритим, це стане ще одним кроком до прозорості в боротьбі з корупцією. Також Закон звучує можливості юридичних «атак» на журналістів, зокрема щодо відповідальності за поширення інформації, яку вони отримали у відповідь на свій запит, а також інші можливості для зловживань проти них. Напевне, найважливіше для вільного доступу до інформації – це штрафи для чиновників (від 1000 до 1360 грн).

Щодо світової практики розробки та прийняття у різних країнах закону про доступ до публічної інформації. Перший закон у світі про доступ до публічної інформації був ухвалений у США в 1966 р. на хвилі боротьби за громадянські права. Цікава деталь, що СРСР мав шанс також ухвалити закон у власній інтерпретації. На рік пізніше, у 1967 р.

відомий академік Сахаров на чолі із групою радянських інтелігентів написав лист до Президії Верховної Ради СРСР, у якому просив ухвалити закон про поширення та отримання інформації.

Чому Закон працює? Тому що влада надає невідгудну для себе інформацію – це найважливіший показник, за яким можна говорити про те, працює Закон чи ні. Наведу останні приклади, коли влада надавала невідгудну для себе інформацію. Якби Закон не був виписаний чітко, можливо, ми її не побачили б. З першого погляду здається, що поширення цих відомостей завдає інформаційної шкоди державі, але це в короткостроковій перспективі. У середньо- та довгостроковій перспективах доступ до інформації означає більшу довіру громадян до влади. Назву лише факти, про які ви точно не дізналися б, якби не Закон. Так, ми вперше оприлюднили список осіб, які користуються державними дачами, чого не було раніше.

Але є певні розчарування. Я далекий від думки, що Закон працює на всі 100 %. Досі більшість генеральних планів міст не є доступними. Досі деякі органи влади, районні ради використовують Закон України «Про доступ до персональних даних», щоб не надавати інформацію про те, кому виділено ділянки, об'єкти нерухомості.

Насамкінець нагадаю про визнання успіху України у світі щодо реалізації принципу свободи інформації. Відомо, що наступного року Україна головуватиме в ОБСЄ, і під час формування порядку денного українські громадські організації, такі як Українська Гельсінська спілка або Харківська правозахисна група, написали листа до МЗС України з пропозицією включити доступ до публічної інформації до порядку денного головування України. Вони, зокрема, пишуть, що процедури доступу до публічної інформації в Україні є недосяжними стандартами для більшості країн регіону ОБСЄ.

### **ЗАСАДНИЧІ ДЕМОКРАТИЧНІ ЦІННОСТІ ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

**Андрій КУДРЯЧЕНКО,**  
*директор державної установи  
«Інститут всесвітньої історії НАН України»,  
доктор історичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України*

Актуальність поширення європейських цінностей як засад державотворення, як аксіологічних принципів посилюється у переломні періоди розвитку Європи. Це легко прослідкувати з часів Великої Фран-

цузької революції і подальших потрясінь середини XIX, XX та початку XXI сторіч.

Історично цінності є частиною загального європейського цивілізаційного надбання, до якого входять настанови раннього християнства, античності, епохи Відродження і європейських буржуазно-демократичних революцій, а нині й досвід європейської інтеграції. Водночас такі цінності є духовним мірилом, що збирає уявлення про добро та зло, допустиме й недопустиме у практиці взаємовідносин, але самі по собі вони ще не формують будь-яких суспільних відносин. Цінності залишаються здебільшого уявленнями, образами чи анти-образами значущості відносин, які вкорінюються у побуті та практиці суспільного життя.

Зазначу, що феномен демократії є дуже важливою ціннісною засадою державотворення, він завжди привертав і привертає до себе увагу майже кожної політично свідомої людини. В політико-правовій теорії у визначенні феномену демократії є кілька вимірів. Вони сукупно визначають її сутність майже повною мірою. **Демократія є, по-перше, формою держави; по-друге, формою плюралістичної організації громадянського суспільства й атрикуюючих його інтереси політичних партій, професійних спілок та інших суспільних організацій; по-третє, вона є політичним світоглядом і відповідним суспільно-політичним рухом.** Ці визначення доповнюються висвітленням поняття демократії як соціальної та політичної цінності, політичного процесу [1]. Із цих визначень видно, яке безпосереднє значення демократія має не лише для державотворення, але й для формування громадянського суспільства як соціального інституту.

Розробку проблематики демократії у її соціально-ціннісному значенні започаткував німецький дослідник Ю. Хабермас у своїх роботах: «Теорія комунікативної дії» та «Мораль і комунікація» [2]. Ціннісні аспекти демократії розвинули інші представники західної політичної науки. Для Дж. Шумпетера демократія – це метод інституційного узгодження інтересів при прийнятті рішень для загального блага [3]. На думку Ж. Бюрдо, демократія нині – це і філософія, і спосіб життя, і релігія, а потім як похідне від них – форма правління [4]. Відомий італійський конституціоналіст Дж. Мараніні вважає, що демократія – кінцева мета, вища цінність будь якої влади [5]. Іншими словами, при всьому різноманітті відтінків змісту демократії у ціннісних настановах західної політико-правової думки демократія як політична та правова цінність і світоглядний ідеал стала невід'ємним елементом політичної свідомості мільйонів громадян. Зазначу, що цей суттєвий момент не завжди враховується при аналізі функціонування інститутів західноєвропейської демократії, зокрема і громадянського суспільства.

Формування усталеної демократії в державах Заходу має досить тривалу історію. Її утвердження набуло особливої ваги та актуального звучання у період після Другої світової війни, в 1960-ті роки та наступні десятиріччя. На сьогодні до числа найбільших досягнень, якими пишаються держави усталеної демократії, належать такі: особиста свобода громадян, свобода думки, рівність громадян перед законом, ідеологічний плюралізм, пропорційне оподаткування всіх громадян.

Такі досягнення стали можливими не останньою чергою й тому, що у провідних державах у конституціях повоєнного часу були чітко сформульовані основні права та свободи громадян, засади плюралістичної демократії (ФРН, Італія, Франція). Скажімо, в Основному Законі ФРН, розробленому та прийнятому за сприяння США, Англії та Франції 1949 р., у I розділі був сформульований каталог основних прав як системи цінностей із зобов'язанням держави поважати й захищати гідність людини. Основні права визначені чинними, що стало одним із найважливіших нововведень Основного Закону порівняно з попередніми конституціями, каталоги основних прав яких переважно мали характер загальних програмних заяв. У ст. 1, яка належить до непорушних конституційних принципів, що не підлягають змінам, зазначається: «Гідність людини є недоторканою. Поважати її та захищати є обов'язком всієї державної влади. Німецький народ встає тому на захист непорушних і невід'ємних прав людини як основи будь-якої людської спільноти, миру і справедливості у світі» [6]. Причому з останнього речення випливає безпосередній зв'язок цієї конституційної норми зі сферою зовнішньої політики.

Офіційно проголошеною метою німецької політики у галузі прав людини було і залишається встановлення та забезпечення в країні й усьому світі широкого спектра громадських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. У своїй діяльності федеральний уряд завжди зважає на безперечний факт, що політика у галузі прав людини починається у власній країні і тільки на цій основі може отримати довіру та підтримку на міжнародній арені. Водночас зазначаю, що Німеччина як учасниця усіх провідних міжнародних угод і конвенцій сама також піддається контролю світовою спільнотою стосовно дотримання прав людини на своїй території. Тож ці та подібні конституційні засади щодо демократичних цінностей та прав і свобод людини були й залишаються характерними для держав розвинутої демократії. Ними користуються всі громадяни відповідних держав, на ці засади орієнтувалися й розробники нових конституцій для країн молодого демократії Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), але вже за інших історичних умов.

Слід підкреслити, що у повоєнний період міждержавна політика також відчутно змінилася і стала важливим чинником у дотриманні

прав і свобод громадян. Переживши дві світові війни, держави шукали способи мирної взаємодії. Для світової спільноти надто важливим було створення Організації Об'єднаних Націй та інших структур, які переймалися цими питаннями. Однією з перших європейських новостворених інституцій, яка почала займатися проблемами утвердження прав людини, зміцнення миру та співпраці держав, була Рада Європи, заснована 1949 р. [7]. Її створення передувало формуванню відомих нам об'єднань, з яких виріс нинішній Європейський Союз. Причому РЄ, її провідні документи мали неабиякий вплив і були зовнішнім чинником, дієвою спонукою діяльності держав-членів. Початково до складу РЄ входили десять країн-членів, а нині – 47 держав континенту.

Одним із головних завдань РЄ став захист прав людини, що сформульовано у Європейській конвенції про захист прав людини [8]. Ця Конвенція, до якої приєдналися усі 47 держав-членів, є міжнародною гарантією захисту основних прав і свобод. Кожен громадянин, який живе в одній із країн-членів РЄ, спираючись на цю Конвенцію, має міжнародний правовий захист у особі Європейського суду з прав людини.

Проте влада та вплив РЄ обмежується здебільшого силою переконання. Співробітництво між державами відбувається у спосіб проведення конференцій, спільних акцій, кампаній і рекомендацій. На сьогодні існує понад 200 конвенцій та угод, чинних лише у тих державах-членах, які їх ратифікували. Тим самим держави-члени можуть самі вирішувати, згодні вони з цим чи ні, їх не можна примусити взяти на себе певні зобов'язання. Але винятком є Європейська конвенція про захист прав людини, яка є «вхідним квитком» до РЄ. Хто з нею не погоджується, той не може залишатися членом РЄ.

Із 1990 р. до РЄ вступили держави Східної та Південно-Східної Європи, після чого вона стала загальноєвропейською інституцією. І з цього часу її вплив і політичне значення значно зросли. РЄ надавала і надає підтримку колишнім державам Східного блоку в побудові демократичних структур. Зокрема, РЄ, її комісії проводили і проводять нині моніторинг щодо демократичності виборів, розвитку та правового статусу засобів масової інформації, формування нового законодавства, дотримання основних прав і свобод людини, становлення громадянського суспільства у країнах молодій демократії тощо. Часто про входження до РЄ говорять як про попередній етап членства у Європейському Союзі. З правового погляду тут немає ніякого зв'язку. Однак ще жодна держава не стала членом ЄС, якщо вона не входила до РЄ.

Україна з 9 листопада 1995 р. є членом РЄ й на сьогодні вона приєдналася до понад 60 договорів і конвенцій РЄ. Серед них Європейська конвенція про захист прав людини, Європейська угода в галузі культу-

ри, Рамкова угода про захист національних меншин та ін. Нині лише Білорусь, Косово та Ватикан не є членами РЄ.

Слід також зазначити, що демократичні принципи сповідує й керується ними у політичній практиці Європейський Союз. Так, у Маастрихтському договорі 1992 р. про його створення зафіксовано таке: «Союз базується на засадах свободи та демократії, поваги до прав людини та основних свобод, а також до верховенства права; ці засади спільно поділяють усі держави-члени» [9].

Аналіз свідчить, що більш успішно поширилися засади демократичного розвитку у країнах ЦСЄ. Започатковані тут на межі 1990-х років трансформаційні зрушення привели до своєрідного тріумфу демократії на теренах Європи. Водночас варто звернути увагу на те, що сповідування та дотримання демократичних ціннісних засад ставало для багатьох політиків і державотворців свого роду універсальним моральним імперативом. Іншими словами, більшість країн колишнього Східного блоку самі взяли на себе завдання запровадження нових принципів розвитку.

Відповідно й підтримка Брюсселю країн-претендентів на вступ до лав об'єднаної Європи спиралася на систему ціннісних чинників. По-перше, на дедалі більш зростаючу зацікавленість нових країн-кандидатів утвердити в суспільстві спільні ціннісні засади; по-друге, на власну політику ЄС, діяльність його структур; по-третє, на численну мережу неурядових організацій у країнах-претендентах і в Євросоюзі та на інтернет-простір.

Держави колишнього Східного блоку з початку трансформаційних перетворень узяли курс, так би мовити, на повернення до Європи. Цьому покликані були сприяти широкі суспільні реформи, імплементація ціннісних засад розвитку держав розвиненої демократії [10].

Разом з тим до претендентів ЄС висував вимоги щодо досягнення низки т.зв. Копенгагенських критеріїв. Крім того, кандидати зобов'язувалися прийняти та застосовувати вже існуюче право спільноти ЄС, т.зв. *acquis communautaire*. Із розширенням кількості держав-членів до 27 ЄС став однією із найважливіших домінант континентального масштабу, де сповідують демократичні цінності.

Також важливо зазначити, що чинником формування та розвитку демократії у всіх державах Західної, а тепер уже й ЦСЄ, є неухильне дотримання законів, процедур. Можна навести різні приклади беззаперечного дотримання вимог закону, конституційних засад і з боку влади, і з боку політичних партій, інституцій громадянського суспільства. За порушення законів пішов у відставку не один міністр; за порушення правил дорожнього руху несуть відповідальність усі: від пересічного громадянина до чиновника високого рангу та політичного діяча.



Показово, що громадяни об'єднаної Європи, спираючись на Європейську конвенцію щодо захисту прав людини, також зверталися до Європейського суду з прав людини, у зв'язку зі скривдженням у власній державі. Скажімо, у 2007 р. від громадян низки європейських держав було подано чимало позовів до Європейського суду з прав людини. Так, від громадян із Польщі та ФРН надійшло відповідно 4200 та 1485 позовів. Європейський суд за позовами із Польщі зі 111 вироків 101 виніс на користь позивачів. Із 12 вироків, винесених за позовами із Німеччини, 7 були на користь позивачів, тобто там було менше випадків порушення прав людини.

Варто звернути увагу на те, що в країнах розвиненої демократії значно ефективніше діє вся правова система, а порушення прав людини не мають системного характеру. Цьому сприяють ціннісні засади, правова та політична культури, демократичний режим, а також громадянське суспільство. Останнє взаємодіє із владою та державними структурами, і з ним влада змушена рахуватися. Усе це разом є дієвими чинниками загальної політичної атмосфери, демократичного суспільного ладу.

Аналізуючи практику формування розвиненого громадянського суспільства як соціального інституту, важливо вказати на таке. Даний процес відбувається у складній політичній сфері, тому оцінка прогресу цього напряму залежить від численних чинників, на які держави не можуть впливати, особливо якщо врахувати принципове концептуальне відокремлення громадянського суспільства від урядових структур. Водночас, спираючись на ціннісні демократичні засади, і розвинені держави, і країни молодшої демократії здійснюють відповідну політику, реалізують стратегію сприяння неурядовому сектору, а до її розробки та реалізації залучають інституції громадянського суспільства. При цьому владні органи спрямовують ресурси та фінанси на розширення можливостей громадянського суспільства й перекладають на нього вирішення низки суспільно важливих завдань. Така взаємодія влади і структур, інституцій недержавного сектору стає досить важливим чинником утвердження їх зростаючої ролі як соціального інституту, необхідного суспільству.

То ж корисним буде з'ясувати особливості тих чи інших країн стосовно формування та проведення чіткої державної політики щодо підтримки розбудови структур недержавного сектору. У низці країн Європи протягом останніх 20 років було прийнято той чи інший всеохоплюючий (наскрізний) стратегічний політичний документ, пов'язаний із розвитком громадянського суспільства та недержавного сектору [11]. Вагомість і статус цих документів знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та організаціями громадянського суспільства до паралельних

угод і з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У чотирьох із названих восьми країн такі політичні документи протягом 10–12 років переглядалися або поновлювалися; у деяких випадках (Угорщина, Естонія) такий перегляд був запланованим, тоді як в інших – це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіка реалізації (Польща) [12].

Підкреслюю, що кожна країна забезпечує виконання політичних настанов стратегічного програмного документа розвитку громадянського суспільства у різний спосіб. Так, в окремих країнах було прийнято один чи кілька політичних документів, які виконують функції власне планів реалізації. Це стосується Данії, Естонії, Польщі, Хорватії та Угорщини. Так, у Данії у 2001 р. приймається Хартія, у 2010 р. – Національна стратегія громадянського суспільства. В Естонії – Естонська концепція розвитку громадянського суспільства (ЕКАК) у 2002 р., План реалізації ЕКАК – у 2004 р., План розвитку для підтримки громадянських ініціатив – у 2006 р. В Угорщині – Стратегія громадянського суспільства у 2002 р., Принципи відносин між урядом та організаціями громадянського суспільства – у 2006 р. [13].

Водночас в інших країнах відсутні конкретні загальні плани реалізації чи оперативні плани, і вони проводять реалізацію своїх стратегій з огляду на деталізовані річні плани відповідальних органів – Чехія, Латвія, Велика Британія. Крім того, у деяких країнах (Велика Британія, Хорватія, Естонія) були прийняті подальші політичні документи, пов'язані з тематичними чи процедурними питаннями як складники частини реалізації. Здебільшого це були принципи або вказівки («кодекси») щодо процедур фінансування, участі організацій громадянського суспільства та місцевого розвитку. Крім використання планів реалізації та політичних документів, країни також проводять реалізацію своєї політики у сфері підтримки громадянського суспільства за допомогою урядових програм: зазвичай це фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія), але діють також програми зміцнення потенціалу та розвитку спільнот (Велика Британія) і т.зв. оперативні програми, які фінансуються зі структурних фондів ЄС як складники національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща) [14].

Доцільно також порівняти практики Польщі та Угорщини, які ґрунтуються на засадах законів про суспільно корисну діяльність. Адже у обох країнах дане законодавство виконує роль інструменту державної політики, пов'язаної з інституціями громадянського суспільства. Однак у випадку Польщі головна увага приділяється дотриманню жорстких стандартів, а в Угорщині дане законодавство розра-

ховане на застосування для широкого кола організацій недержавного сектору.

Крім того, досвід Польщі та Чехії щодо інтеграції потреб розвитку організацій громадянського суспільства до відповідних національних планів ілюструє два різних підходи до вирішення країнами-членами ЄС проблеми задоволення установлених потреб у випадку наявності у національних урядів більш обмежених ресурсів.

Так, сектор організацій громадянського суспільства у Чехії включає громадські асоціації, фундації, фонди пожертв, суспільно корисні інституції, пов'язані з церквами, а також юридичні особи та організаційні підрозділи громадських асоціацій. Скажімо, в 2010 р. у Чехії діяли понад 110 тис. неприбуткових організацій. Найбільш розповсюдженим типом неприбуткової організації тут є громадянські асоціації. На їх формування та розвиток мала вплив позиція Вацлава Гавела, знакової постаті Чеської революції, а пізніше – президента Федерації Чехії та Словаччини. Гавел був абсолютно впевнений у позитивній ролі громадянського суспільства у розбудові сучасної демократії. Як дуже впливова політична фігура він спрямовував політику країни на забезпечення більш сприятливих умов для цих організацій. Іншим критично важливим чинником у цій справі в Чехії була створена у 1992 р. Рада фундацій, а пізніше – Урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій. Цей орган виробляв і готує нині рекомендації для уряду щодо моделі субсидій для недержавного сектору за допомогою схеми грантів для формування недоторканого капіталу, який фінансується за рахунок надходжень від приватизації [15].

Іншими словами, цілеспрямований курс останніх 20 років державної політики Чехії у сфері громадянського суспільства проводиться за допомогою двох головних інструментів. По-перше, функціонування Урядової ради у справах неурядових неприбуткових організацій, а по-друге, розробка та реалізація схеми Інвестиційного фонду громадських організацій і фундацій. Крім того, урядом Чехії у 2009 р. був прийнятий документ – Концепція підтримки розвитку неприбуткового сектору.

Особливістю відповідного чеського органу є те, що Урядова рада існує найдовше серед інших подібних структур у Східній Європі. Вона виробляє рекомендації для уряду загалом, а не тільки для окремого міністерства. Зазначу, що ради з аналогічними функціями існують також у Словаччині та Польщі. До складу Ради входить рівна кількість представників уряду та неурядового сектору. Чеську урядову постанову щодо цієї Ради доповнювали декілька разів; останні зміни в її положення вносилися 11 січня 2010 р. Рада збирається на свої засідання щонайменше раз на три місяці, проводить регулярні зустрічі за необ-

хідності обговорення невідкладних питань. Показово, що голова Ради є членом уряду.

Таким чином, Урядова рада у справах неурядових та неприбуткових організацій – це постійно чинний консультативний, ініціативний та координаційний і впливовий орган Чеської Республіки у сфері діяльності неурядових неприбуткових організацій, до головних сфер компетенції якого належать такі: Рада приділяє головну увагу, узгоджує та через Голову Ради подає до уряду матеріали щодо неурядових організацій, пов'язані зі створенням сприятливих умов для їхнього існування та діяльності.

Важливим складником формування і подальшого розвитку організацій громадянського суспільства і загалом цього соціального інституту є діяльність спільних чи об'єднаних комітетів з контролю за реалізацією та моніторингу політичних документів, якими регулюються відносини між державою і громадянським суспільством. У низці країн існують ті чи інші спільні комітети чи ради на зразок «уряд – організації громадянського суспільства» або «парламент – громадянське суспільство». До складу таких комітетів зазвичай входить щонайменше половина представників організацій громадянського суспільства, яких найчастіше обирають їхні колеги. Дані комітети покликані відслідковувати реалізацію та проводять моніторинг відповідних документів, що регулюють взаємодію між державою та громадянським суспільством.

У деяких країнах, зокрема в Естонії та Латвії, важливу роль стосовно моніторингу виконання відповідних програм сприяння розвитку громадянського суспільства відіграють парламенти. Саме в цих країнах відповідні політичні документи приймалися парламентами. Парламенти зазвичай проводять слухання для розгляду звітів про перебіг реалізації (раз на рік чи два роки). В період між такими слуханнями роль ключової ланки зв'язку виконують призначені парламентські комітети.

Водночас у таких країнах, як Хорватія, Чехія та інших, головна відповідальність за реалізацію та моніторинг покладається на урядові структури, зокрема на підпорядковані кабінету або прем'єру бюро. Такі бюро часто виконують обов'язки секретаріату рад «уряд – громадянське суспільство». Вони також координують роботу всіх міністерств у царині їхньої співпраці з організаціями громадянського суспільства.

У таких країнах, як Велика Британія, Данія, Угорщина й Польща головну відповідальність за реалізацію та моніторинг державних програмних документів щодо сприяння недержавному сектору несуть бюро рівня міністерств, або ж окреме міністерство (у випадку Великої Британії). Хоча такі бюро мають урядовий мандат на координацію роботи інших міністерств у зв'язку з реалізацією політичних документів

і моніторингом такої реалізації, в їхньому випадку координація може виявитися більш проблематичною (за винятком Великої Британії).

Узагальнюючи роль і значення інституту громадянського суспільства, слід наголосити на такому. Саме завдяки взаємодії відповідних структур цього інституту із владними органами досягається більш повне врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків владних рішень. Залученість громадського сектору до прийняття публічно-правових рішень забезпечує останнім більш повну імплементацію населенням. Натомість відмова від комунікації із широкими верствами громадськості й відсторонення їх від формування політики може перетворити громадський сектор на альтернативу, конкурента владного сектору і, щонайменше, знижує готовність населення до виконання відповідних рішень влади.

На користь саме практики взаємодії влади з громадянським суспільством свідчать аргументи ефективності діяльності громадського сектору. Так, у громадському секторі країн ЄС зайнято упрітеро більше людей, ніж у харчовій промисловості. У країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утричі більше внутрішніх і зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж державні та комунальні установи соціального спрямування. Скажімо, в період 1999–2009 рр. у Чеській республіці держава профінансувала 27543 проекти організацій громадянського суспільства і на потреби сектору було виділено понад 320 млн євро. Лише у 2010 р. серед організацій недержавного сектору розподілили понад 65,3 млн євро державних ресурсів. Причому, за даними дослідження, проведеного серед організацій громадянського суспільства, які отримували у 2010 р. гранти з державного бюджету, майже 70 % інституцій покладалися на бюджетне фінансування центрального, регіонального або місцевого урядових рівнів як головного джерела фінансування [16].

Таким чином, проведений аналіз свідчить про значний прогрес у розвитку громадянського суспільства держав об'єднаної Європи, формування дієвого механізму взаємодії його структур із владними органами. Спільним для всіх держав регіону був і залишається відповідний вплив загальноєвропейських структур на дотримання ціннісних демократичних засад. Дуже показово і те, що кожна країна має свою специфіку та особливості й інституційного характеру, й форм і засобів підтримки структур недержавного сектору. Водночас спільним та узагальнюючим, крім ціннісних засад демократії, є успішне функціонування та підтримка державою громадянського суспільства як своєрідного партнера у вирішенні нагальних суспільних проблем.

Для незалежної України, що обрала стратегію інтеграції до європейського співтовариства, утвердження демократичних цінностей означає

цивілізаційну спрямованість і перспективу подальшого суспільного розвитку. Стратегічний європейський курс має постійно підкріплюватися конкретними заходами, ціннісні засади мають не лише визнаватися на словах, артикулюватися очільниками владних інституцій, але й стати повсякденною політичною практикою. І цьому більш потужно має сприяти розвиток громадянського суспільства, всіх його структур на демократичних засадах. З урахуванням зовнішніх впливів загальноєвропейських структур на поступ України, важливо враховувати іманентність потреб дотримання демократичних цінностей у розвитку держави та суспільства. У випадку ігнорування чи недотримання принципів демократії, відносини нашої держави з ЄС спроможні значно ускладнитися.

Ці ускладнення відбуваються також і у зв'язку з еволюцією політики Євросоюзу та його структур. Адже цінності, які здебільшого обумовили появу моральних понять для країн Європи, останнім часом дедалі частіше набувають зобов'язуючих обрисів і для ЄС, і для його відносин із іншими державами, зокрема з країнами молодого демократії. Скажімо, у Лісабонському договорі про реформи вказується на механізми політичного контролю, правозастосування і навіть право на спонукання, причому під тиском серйозних санкцій. Іншими словами, демократичні цінності, крім своїх якостей моральних настанов, набирають аксіологічних вимірів і розраховані не лише на переконання, а й на примус партнерів.

Можна по-різному ставитися до такої еволюції, але фактом залишається практика моніторингу законодавства, виборів і політичних оцінок чи застережень відносно тих чи тих подій, осіб чи явищ і в нашій країні. Рада Європи, Європейська комісія чи окремі посадовці ЄС часто неоднозначно оцінюють ситуацію в Україні стосовно демократії, проведених виборів, свободи слова, прав і свобод громадян чи окремих політиків. Прийняті рішення, артикульовані позиції, заяви очільників Євросоюзу стосовно вітчизняної влади чи поступу демократії є свого роду проявом «м'якої сили» з боку Брюсселя. Урахування цих нових підходів і корегування вітчизняної практики покликані сприяти більш успішній імплементації ціннісних засад об'єднаної Європи у нашій державі та суспільстві, побудові Європи вдома.

### Список використаних джерел

1. *Латигіна Н. А.* Демократія: реалії versus утопії : монографія / Н. А. Латигіна. – К., 2008. – С. 23–25.
2. *Хабермас Ю.* Демократія. Нравственность. Разум. Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас. – М. : Academia, 1995. – 265 с.

3. *Schumpeter J.* Capitalism, Socialism, Democracy / J. Schumpeter. – N. Y. : Harper and Brothers, 1962. – P. 250.
4. *Berdeau G.* La democratie / G. Berdeau. – Neuchatel, 1966. – P. 7.
5. *Maranini G.* Storia del potere in Italia / G. Maranini. – Firenze, 1983. – P. 10.
6. *Основной закон Федеративной Республики Германия* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.com.ua/books/6/705n1.html>
7. *Статут Ради Європи від 5 травня 1945 р.* // Действующее международное право. Т. 1. – М., 1996. – С. 707–717.
8. *Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р.* // Голос України. – 2001. – № 3 (2503). – С. 6–8. – 10 січня.
9. *Право Европейского Союза : учеб. пособ. / под ред. С. Ю. Кашкина.* – М. : ТК Велби, Проспект. – 2009. – 304 с.
10. *Кудряченко А. І.* Міжнародні відносини та імперативи розвитку Європи у другій половині ХХ – на початку ХХІ століття / А. І. Кудряченко // Україна в Європі: контекст міжнародних відносин : монографія / ІЄД НАН України. – К. : Фенікс, 2011. – С. 72.
11. *Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід.* – К. : ПРООН, 2011. – 97 с.
12. Там само. – С. 17.
13. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36734103\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html)
14. *Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід.* – К. : ПРООН, 2011.
15. Там само. – С. 18–23.
16. Там само. – С. 20–21.

**КОНЦЕПЦІЯ УРЯДУВАННЯ ЯК НОВИЙ ПІДХІД  
ДО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ**

**Ірина КРЕСІНА,**  
*завідувач відділу правових проблем політології  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України,  
доктор політичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України*

Зростання незадоволення серед громадян різних країн тим, як держава за допомогою традиційних інструментів вирішує соціальні проблеми, стимулювало пошук нових управлінських підходів. Раніше вва-

жалося, що публічне управління є досить потужним інструментом для вирішення суспільно-політичних проблем, але останнім часом воно засвідчило свою нездатність повною мірою задовольнити вимоги громадян і опинилося перед перспективою появи «кризи ідентичності». У результаті з'явилося досить багато теорій управління, зокрема урядування, яке нині можна розглядати як альтернативу традиційному публічному управлінню.

Поняття урядування почали використовувати в європейських документах із середини 1980-х років для опису складного, багаторівневого процесу прийняття і реалізації рішень. Тут доцільно згадати характеристики урядування, виділені С. Хіксом. По-перше, «процес управління більше не здійснюється виключно державою, але включає діяльність соціальних, політичних акторів, які <...> спрямовують, контролюють або ж управляють суспільством» [4, с. 39]. По-друге, відносини між державою та недержавними акторами під час цього процесу поліцентричні та неієрархічні, а також взаємозалежні. По-третє, головними функціями урядування є регулювання соціальних і політичних ризиків, а не розподіл. Перехід до урядування відбувся під впливом внутрішніх (недостатні ресурси інститутів співтовариства) і зовнішніх (зростання взаємозалежності на міжнародній арені та неспроможність національних урядів самостійно вирішити такі проблеми, як рух людей і товарів) чинників.

Для сучасної системи урядування в Євросоюзі характерні такі риси:

- процес прийняття і реалізації рішень включає участь державних і приватних акторів на національному та міжнародному рівнях – представників національної влади, працівників, профспілок і міжнародних корпорацій;
- урядування функціонально відрізняється залежно від сфери застосування: зовнішні відносини, внутрішній ринок, сільське господарство, навколишнє середовище;
- як і національні уряди, ЄС дедалі більше покладається на квазі-автономні агентства – Європейський суд справедливості та Європейський центральний банк для реалізації рішень і нагляду за політикою;
- неієрархічні відносини між різноманітними акторами;
- зміщення уваги з розподілу на регулювання, зумовлене неоліберальною політикою в державах-членах;
- найбільш суттєвим інструментом координації вважаються ринкові механізми [7, с. 239].

Як зазначається у Білій книзі з європейського урядування, воно включає правила, процеси та адміністративну поведінку, що впливають на спосіб виконання владних функцій на загальноєвропейському рівні. Таким чином, урядування – це, скоріше, політико-адміністративна



культура, ніж політична або адміністративна система. Зокрема, різні аспекти цієї культури мають на меті сприяти відкритості, співпраці, підзвітності, ефективності та послідовності [3].

Найчастіше дослідники вказують на дві характерні особливості урядування: наявність самокерованих мереж і акцент на соціальній координації зусиль для вирішення спільних проблем. Особливостями мереж є те, що вони є неформальними і рухомими, з непостійним членством, невизначеними відносинами та відповідальністю, схильні до компромісів, а не протистояння, до переговорів, а не адміністративних указівок.

Щодо ототожнення урядування із соціальною координацією, то такий підхід має низку переваг [8]. По-перше, він може допомогти позбутися уявлення про урядування як примусове, що функціонує зверху вниз. По-друге, дає змогу розглядати широкий набір типів урядування, визначаючи об'єктом урядування не людей, а спільні проблеми, які потребують вирішення. Визначене таким чином урядування дає змогу відповідати на питання про форми влади, моделі відносин та права і обов'язки людей, які стикаються з типовими проблемами [10, с. 11]. Крім того, за такого підходу до розуміння урядування місцеве самоврядування уже не є механізмом контролю за мешканцями, а механізмом соціальної координації для вирішення спільних проблем, з якими стикається не лише уряд, а й члени громади. Наприклад, шкільне урядування є механізмом соціальної координації для вирішення проблем, спільних для батьків, дітей, вчителів та чиновників, які прагнуть давати ліпшу освіту.

Відомий американський дослідник проблем реформування публічної влади Г. Пітерс пропонує розглядати урядування як процес скеровування, що має на меті спрямування розвитку суспільства та економіки у певному напрямі за допомогою низки інструментів. Насамперед це *визначення цілей*, яке відбувається колективно. Їх реалізація зазвичай є завданням державної служби, однак дедалі частіше повноправними учасниками цього процесу стають громадянське суспільство та недержавні організації. Другим інструментом є *координація та узгодженість діяльності усіх залучених акторів*. А третім – певний *механізм для оцінювання та зворотного зв'язку* [1, с. 27–28].

Важливим результатом адаптації концепції урядування є оцінка ролі громадян, які розглядаються уже не як пасивні споживачі урядових послуг, а як активні учасники урядування. Крім того, поступово відбувається парадигмальний зсув у системі управління: центральне місце у ньому переходить від держави до суспільства.

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що урядування вимагає ефективного, активного громадянства. Воно не може діяти в умовах

відсутності соціального чи громадського капіталу, яким є «знання про методи вирішення проблем, що мають громадяни, позиції, які зумовлюють громадянські акції і здатність громадян до урядування» [11, с. 71].

Проте один з найсерйозніших закидів на адресу урядування полягає в тому, що воно не є демократичним. Хоча перехід до урядування в країнах Західної Європи та США був зумовлений прагненням підвищити ефективність державного управління й передати більші повноваження громадянам, проте такі дослідники, як Р. Мейнц [9], Г. Пітерс і Дж. П'єрре [13] висловлюють сумнів у тому, що воно справді є демократичним і сприяє більш широкому залученню громадян до публічних справ. Р. Родес підкреслював, що урядування є серйозним «викликом демократичній підзвітності», а Д. Кінг наголошував, що відповідальність між виборцями та приватними організаціями стає дуже розмитою [6, с. 215]. Л. Роуз зазначає, що прийняття рішень за допомогою механізмів урядування, які мають тенденцію розглядати громадян виключно як платників податків, які повинні бути задоволеними споживачами державних послуг, применшують роль громадян як суб'єктів політики, підриваючи ідентичність у межах спільноти [14]. Критики також указують на те, що, оскільки урядування найбільше переймається підвищенням ефективності результатів політики на виході, це може робитися завдяки демократичній легітимності на вході [15]. Інші дослідники вказують на те, що урядування дає змогу вивести питання політики з публічної сфери і перевести її у сферу технократичного прийняття рішень, де учасники ні перед ким не несуть відповідальності: ані перед державою, ані перед її представниками та громадянами [5; 2]. Таким чином, остаточне рішення є результатом приватних домовленостей між невиборними членами певної політичної мережі.

Однак прихильники концепції урядування, посилаючись на результати емпіричних досліджень [16, с. 107], стверджують, що закладений у ній потенціал до здійснення посередництва й подолання приватних інтересів посилює солідарність і формування спільноти з одного боку, а з другого – створює форуми для обміну досвідом і взаємного навчання. Таким чином, урядування може бути відповіддю на дилему між інтересами домінуючої більшості й намаганням зберегти солідарність у межах соціуму. Також указується на важливість доповнення структур урядування традиційними механізмами представництва та участі. У такому випадку урядування може мінімізувати недоліки репрезентативної демократії й демократії участі та сприяти підвищенню управлінських стандартів.

Отже, завдяки своїм акцентам на *саморегуляції* в межах мереж і *соціальної координації* концепція урядування набуває дедалі більшої популярності як альтернатива традиційним підходам до управління дер-

жавними справами, здійснення взаємодії між державою та громадянським суспільством. Однак її реалізація на практиці вимагає не лише змін у правилах діяльності органів публічної влади, а й активної громадянської позиції, здатності й бажання громадян брати активну участь у державних процесах.

Отже, ефективне урядування можна визначити як процес координації зусиль держави та інститутів громадянського суспільства, що включає організаційний (система публічної влади), змістовний (механізм прийняття рішень) і технічний (використання інформаційно-комунікаційних технологій для залучення максимальної кількості акторів до процесу вироблення та реалізації політико-управлінських рішень) аспекти досягнення суспільного прогресу й забезпечення стабільності політичної системи.

У сучасному процесі реформування системи публічної влади домінують такі основні тенденції:

- поліпшення якості державних послуг і механізму їх розподілу;
- удосконалення організаційних структур і діяльності органів публічного управління;
- запровадження інформаційних технологій;
- децентралізація публічного управління.

Реалізація цих тенденцій створює передумови для запровадження ефективного урядування, нівелює дестабілізаційні чинники політичної системи.

Управлінські мережі можуть сприяти забезпеченню стабільності політичної системи та демократизації публічного управління у спосіб:

- створення проміжного рівня субеліт, які стануть викликом для домінуючих еліт і посилять конкуренцію всередині них;
- зміцнення вертикальних організаційних зв'язків між представницькою демократією, що функціонує згори донизу, та формами безпосередньої демократії, представленими у громадянському суспільстві;
- посилення демократичної легітимності завдяки активізації політичної участі та збільшенню важелів впливу на політичну систему;
- збільшення простору для проведення переговорів у суспільстві.

Підвищити ступінь легітимності управлінської мережі можна завдяки контролю демократично обраних політиків, максимальному представництву усіх акторів політичного процесу, посиленню відповідальності перед громадянами та дотриманню спільно узгоджених демократичних норм.

Упровадження ефективного урядування акцентує увагу на учасницькому складнику, легітимує спільно прийняті рішення, сприяє вдосконаленню процесу управління суспільними процесами, підвищуючи його результативність – здатність досягати поставлених цілей

з урахуванням потреб учасників. Таким чином, визначальним чинником стабільності політичної системи є ефективне урядування.

Критеріями ефективності діяльності органів державної влади на національному рівні є орієнтація на задоволення потреб громадян, на глобальному рівні – конкурентоспроможність держави на світовій арені. При цьому відбувається зміщення акцентів – з ефективного розподілу ресурсів на ефективність координації соціальної взаємодії, запровадження якісних параметрів оцінювання.

### **Список використаних джерел**

1. *Piters G.* Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація / Г. Пітерс // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. – К. : К.І.С., 2005. – С. 27–35.

2. *Bovens M.* The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations / М. Bovens. – Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

3. *European governance: A white paper* // European Commission. COM(2001) 428. – Brussels, 2001.

4. *Hix S.* The study of the European Union II: The «New governance» agenda and its rival / S. Hix // Journal of European Public Policy. – 1998. – № 5. – P. 38–65.

5. *Hunold C.* Corporatism, pluralism, and democracy: Toward a deliberative theory of bureaucratic accountability / С. Hunold // Governance: An International Journal of Policy and Administration. – 2000. – № 14. – P. 51–167.

6. *King D.* Rethinking local democracy. Government beyond the centre / D. King, G. Stoker. – Houndmills : Macmillan, 1996. – P. 214–223.

7. *Krahmann E.* National, regional and global governance: One phenomenon or many? / E. Krahmann // Global Governance. – 2003. – № 1. – P. 323–346.

8. *Lee M.* Conceptualizing the New governance: A new institution of social coordination / М. Lee [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673\\_spring\\_2003\\_lee.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_spring_2003_lee.pdf)

9. *Mayntz R.* New challenges to governance theory / R. Mayntz. – Florence : Robert Schuman Centre of the European University Institute, 1998.

10. *Newman J.* Modernising governance: New labour, policy and society / J. Newman. – L. : Sage, 2001.

11. *Ostrom V.* Intellectual crisis in American public administration / V. Ostrom. – Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1989.

12. *Pierre J.* Debating governance: Authority, steering, and democracy / J. Pierre. – Oxford : Oxford University Press, 2000.

13. *Pierre J.* Governance, politics, and the state / J. Pierre, G. Peters. – New York : St. Martin's Press, 2000.

14. *Rose L.* Consumers, taxpayers, citizens: An inquiry into democratic citizenship in the context of local government / L. Rose. – Oslo : University of Oslo, 1995.

15. *Scharpf F.* Governing in Europe: Effective and democratic? / F. Scharpf. – Oxford : Oxford University Press, 1999.

16. *Walt S.* How democratic is «governance»? Lessons from Swiss drug policy / S. Walt, D. Kubler, Y. Papadopoulos // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – 2004. – Vol. 17. – № 1. – P. 83–113.

**КУЛЬТУРНО-АНТРОПОЛОГІЧНА УКОРІНЕНІСТЬ  
ІДЕЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
У БУТТЯ УКРАЇНСЬКОГО СОЦІУМУ**

**Тамара РОЗОВА,**

*завідувач кафедри філософської антропології  
Національного педагогічного університету  
імені М. П. Драгоманова,  
доктор філософських наук, професор*

Необхідно визнати, що розвитку громадянського суспільства в Україні заважає стала суперечливість здійснення політичної влади. Головним протиріччям є протиріччя між ідеєю демократії як повновладдя народу, проголошеної Конституцією України, і труднощами її реалізації. Це безпосередньо пов'язано із проблемою становлення громадянського суспільства в Україні.

Уже на початку ХХІ ст. ми почали розуміти, що простого копіювання соціально-політичного устрою недостатньо для побудови посправжньому демократичної системи відносин між суспільством і державою [1, с. 616; 2, с. 8–9]. Метою розвитку громадянського суспільства не може бути наслідування стереотипів розвинених країн, а стратегією – послідовне виконання прописаних у підручниках правил. Метою має стати сама людина, а отже, необхідно будувати власну стратегію. Жодна зміна законодавства, жодна децентралізація владних повноважень не розчистить завалів на шляху побудови громадянського суспільства доти, доки ми не зрозуміємо, що людина, яка не знає, що на неї чекає завтра, не зацікавлена у плеканні громадянської культури.

Специфіка проблеми культурно-антропологічної вкоріненості ідеї громадянського суспільства у буття сучасного українського соціуму полягає в тому, що вона (ідея) не має і не може мати свого остаточного вирішення. Громадянське суспільство – надто складний конструкт, щоб мати універсальну структуру, а тому більшість поглядів на нього приречені на «інтелектуальну демонстрацію» загальновизнаних істин. Головне, завдяки чому здійснюється прорив до нових горизонтів, – це розуміння того, що громадянське суспільство не приходить саме по собі. Його становлення потрібно систематично й послідовно стимулювати, ладнаючи систему державного управління таким чином, щоб вона перетворювалася з перепони на потужну рушійну силу зазначеного процесу. А для цього ми маємо передусім не лише визначити сприятливі умови становлення сучасного українського громадянського суспільства, а й спробувати розробити проект стратегічного розвитку його інститутів.

Певний дефіцит зазначених чинників призвів до того, що процес становлення громадянського суспільства в Україні й досі не став більш послідовним і систематичним. Особливості останнього необхідно професійно визначити, аби було зрозуміло, як до нього підійти, у якій сфері ініціювати реформи, щоб із достатніми зусиллями та у правильному напрямку розкрутити маховик суспільної активності. Несистематичні спроби проведення таких досліджень знаходять своє відображення переважно в контексті дискусій історико-інформативного характеру та окремих висловлювань, що не охоплюють широкої аудиторії та свідчать про дефіцит розуміння практичної цілісності процесу становлення громадянського суспільства як такого.

Історія недержавних організацій у демократичних країнах розглядає їх розвиток через комунітарну, ліберальну та лібертаріанську моделі.

Суть комунітарної моделі полягає в тому, що суспільні відносини розглядаються як комплекс жорстких зв'язків у різних ієрархіях – кланах, класах, партіях. Ця модель базується на протиставленні «свого» та «чужого», її можна назвати найбільш ранньою, яка поступово формувалася ще за античної доби та в середньовічній Європі і стала базою для розвитку громадянського суспільства. Однак необхідно підкреслити, що саме ця модель може існувати й у тоталітарному суспільстві, надаючи обмежену, підконтрольну державі автономію громадських організацій, формуючи тим самим «кишенькову демократію».

У ліберальній моделі головна роль належить *homo economicus* – освіченому споживачу, наділеному правами, що охороняються державою, в якій протиставляються публічний і приватний сектори. Ця модель притаманна буржуазній модерній Європі.

Лібертаріанській моделі характерне домінування ідеї неформального об'єднання громадян. Саме ця модель виділяє в соціальних відношеннях третій сектор, який є проміжною формою організації між владою та ринком і будується на добровільній основі. Загальновідомо, що значного розвитку лібертаріанська модель набула у США, коли у процесі становлення держави люди змушені були покладатися лише на себе, лівова частка завдань вирішувалися громадою, а не сильною державною владою, яка на той час ще не була сформована. У цьому сенсі неурядові організації отримали назву третього сектору, який є незамінним елементом сучасного громадянського суспільства. Поступово ліберальна модель громадянського суспільства у Західній Європі асимілювалася із північно-американською лібертаріанською моделлю, і саме організаціям третього сектору при цьому відводилася провідна роль. Вважається, що саме завдяки третьому сектору підвищується соціальна активність громадян, які сповідують загальні гуманістичні ідеї свободи й солідарності, більш широкі за поняття свободи членів ідеологічних кланів чи вільного ринку. Який тип становлення громадянського суспільства є ідеальним, яка модель ближча українському соціуму – питання досить складні.

У ситуації пошуку та реалізації основних засад громадянського суспільства в досвіді розвинених країн не може бути знайдена панацея або певне універсальне рішення для виконання складних багаторівневих завдань, поставлених перед вибором демократичного способу розвитку. Єдиний результативний і конструктивний варіант вирішення цієї низки проблем – розкрити потенціал власної системи управління з урахуванням національної специфіки та ініціювати стратегічний процес, що дасть змогу поєднати зусилля різних рівнів управління та самоуправління в Україні. Необхідність поєднання зусиль не викликає сумніву, так само, як і потреба в ініціюванні процесу розвитку громадянських інститутів державою.

Питання активної участі держави у побудові громадянського суспільства на сьогодні вкрай актуальне для України. Недорозвиненість корпоративного мислення, відсутність традицій поведінки з капіталом, споживацької культури – чинники, що змушують замислитися про необхідність конструктивного втручання держави у процес побудови громадянського суспільства. Інше питання – щодо міри й засобів такого втручання, що, власне, і є однією з основних проблем.

Дійсно, активне багаторівневе громадянське суспільство відіграє важливу роль у розвитку демократії. Воно дисциплінує державу, забезпечує достатній рівень відповідальності у процесі розгляду інтересів громадян, розвиває громадянську та політичну участь. Разом з тим існують приклади того, як сильне громадянське суспільство спричиняє

небезпечні політичні комплекси і слабкості. Тому не викликає сумніву те, що швидке зростання зацікавлених груп (навіть у зрілих демократичних державах) цілком може стати на перепоні роботі представницьких установ і призвести до викривлення політики на користь діячів, які мають більшу ресурсну базу або більш ефективну організацію. І що більш недосконаліми є законотворчий і законозабезпечувальний механізми, то більш сильною стає ця небезпека. Отже, необхідно розуміти, що становлення громадянського суспільства є одним із початкових, тому недосконалим етапом інституціалізації суспільних відносин. Це додає оптимізму і дає змогу підходити до проблем побудови громадянського суспільства творчо, не переслідуючи мету нав'язати сумнівні стандарти.

Порушуючи питання про співвідношення держави та громадянського суспільства недостатньо говорити про їхню співпрацю. На етапі становлення громадянського суспільства набагато коректнішим є поняття взаємодії; взаємодії публічної та приватної сфер з метою відокремлення від них третьої – громадянської. Крім того, процес становлення громадянського суспільства не може бути однобічним, не може бути ініційованим і здійсненим будь-яким окремо взятим соціально-політичним інститутом. Конструювання таких функціональних систем, як громадянське суспільство, передбачає координоване поєднання зусиль чималої кількості різних структур.

Згадана взаємодія означає, що ефективність розвитку громадянського суспільства потребує особливої державницької позиції, яка спонукатиме його до активності. Застосування чи навіть розширення класичних інструментів впливу може виявитися недостатнім у суспільстві, в якому рух набув такого самого значення, як регулювання. Про це свідчить насамперед досвід розвинених країн. Держава у класичних демократіях поступово відмовляється від використання лише своїх обмежених повноважень і крок за кроком втрачає сфери свого впливу. Дедалі частіше говорять про необхідність перегляду ролі держави, і головне, довкола чого розгортається критика, – соціальна активність держави. Остання передбачає не лише регулювання ділового та суспільного життя засобами закону і права, а й пошук відповідей на надії та страхи людей. І саме тут громадянське суспільство має стати найважливішим об'єктом соціальної участі, у його межах необхідно створити таку тотожність, яка прив'яже окрему особистість до цінностей і цілей всього суспільства. Це вимагає готовності до особистої відповідальності, а також формування такої держави, яка б концентрувала свої зусилля на відтворенні умов справедливості й забезпеченні інфраструктури суспільної солідарності. Політики не повинні ігнорувати соціальну активність громадян, натомість вони мають стимулювати і підтримувати її у будь-який спосіб.



Істинні самоорганізація та саморозвиток неможливі без визначення стратегічних пріоритетів цих процесів. Про розвиток можна говорити лише тоді, коли є розуміння позитивної якісної різниці між наявним станом системи й тим, що йому передувало. Саме ця різниця, розглянута крізь призму встановлених критеріїв, і є результатом розвитку. З огляду на це завданням держави є створення суспільству можливості для самостійного регулювання своїх інтересів з одночасною вимогою віддачі від кожної конкретної особистості. Ціль такого соціального проекту – забезпечити участь якомога більшої кількості людей у розпорядженні власністю й вираженні власної думки.

Соціальна спрямованість політики держави – це передусім створення на місцевому рівні певного простору, де не фігуруватимуть ані урядові, ані ринкові інтереси, де люди матимуть змогу переосмислити своє існування як громадян, водночас роблячи щось корисне для інших і для самих себе; тим самим окремі громадяни зможуть набути статусу соціальних підприємців. А пріоритетним завданням політиків мають стати створення, розвиток та укріплення такого простору, сприяння його інституалізації завдяки послідовному проведенню масштабних різногалузевих перетворень.

Щоб зрозуміти всю складність завдань, які постали у процесі становлення громадянського суспільства, можна виокремити низку загальних засад:

- для успішного функціонування та розвитку громадянського суспільства необхідною є наявність розвиненої соціальної структури, в якій мають знайти своє відображення різноманітні форми власності, інтереси людей, груп і прошарків населення, і яка також повинна мати розвинені горизонтальні зв'язки;
- громадянському суспільству притаманні високий рівень розвитку особистості (в соціальному, інтелектуальному та психологічному аспектах), а також її внутрішня свобода і здатність активно підключатися до різноманітних сфер діяльності;
- в економічній сфері серед ознак розвиненості громадянського суспільства є створені на ініціативній основі численні підприємства недержавного сектору – із приватними й колективними формами власності;
- у соціальній сфері серед таких показників виокремлюються існування недержавних засобів масової інформації, а також інших механізмів вияву, формування й вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиненість форм самоврядування, суспільних організацій і рухів;
- у політичній сфері на користь розвиненості громадянського суспільства можуть свідчити різноманітні суспільно-політичні об'єднання,

партії та рухи, чия діяльність спрямована на захист прав і свобод громадян, а також на збереження базових принципів демократії;

- у духовній сфері розвиненість громадянського суспільства визначається свободою думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їх реалізації, для забезпечення можливостей самовираження особистості, її духовного розвитку з метою їх самостійного та самодіяльного об'єднання в інтересах розвитку науки, культури і творчості [3].

Разом з тим у будь-якому суспільстві, крім універсальних, спрацьовують чинники, існування яких обумовлене особливостями формування цього суспільства, історією його відносин із державою, психотипами більшості його представників, що сформувалися протягом суспільного розвитку. Але навіть не беручи до уваги ці чинники, можна підкреслити дефіцит найбільш елементарних, фундаментальних умов розвитку громадянського суспільства в Україні, хоча в більшості випадків ці засновки закріплені конституційно.

Очевидно, існує більш глибока причина того, що механізм активізації громадянського суспільства не може бути задіяний повною мірою. Справа не лише в його законодавчому забезпеченні, не лише у відповідності нормативних правових актів Конституції України, а передусім в узгодженості інтенцій різних гілок влади й усвідомленні необхідності встановлення чітких стратегічних пріоритетів розвитку [4, с. 336–342].

Законодавство може бути досконалим, відповідати усім нормам розвинених демократичних держав, але доки не буде узгодженості в діях гілок влади, доки вони не будуть підпорядковані єдиній стратегії суспільного розвитку, доти громадянське суспільство з повним правом можна буде називати утопічним проектом для виправдання непослідовних політиків. Крім того, стратегія відіграє чи не найбільш значущу роль з-поміж механізмів, що стимулюють суспільну активність. Публічно проголошена, стратегія виконує смислотворчі функції, породжує життєві орієнтири громадян, дає їм можливість будувати своє життя з упевненістю в перспективі.

Відсутність стратегії – чи не найголовніша із причин суспільної дезорганізації, яка руйнує взаємодію громадянського суспільства й держави.

З-поміж ознак дезорганізації можна виокремити такі:

- держава не є чітко вираженим суб'єктом управління й розвитку, не сформувала справжньої стратегії розвитку, яку б зрозуміла і прийняла більша частина населення;

- державне управління не є системним, але наслідує алгоритми діяльності «пожежної команди», вирішуючи будь-який рівень завдань засобами оперативного реагування;

- «середній клас» та еліти є атрофованими, дезорганізованими й виключеними з реальних механізмів управління та розвитку;
- громадяни переважно соціально пасивні й мають складно вирішувати проблеми із самоідентифікацією.

Таким чином, відсутність адекватної стратегії як наслідок фрагментарності реальних спроб запровадити стратегічний підхід до державного планування та управління є однією з головних причин системної дезорганізації. Має бути розроблено підхід, який би дав змогу сформулювати пріоритети розвитку й побудувати відносини між суспільством і державою таким чином, щоб ці пріоритети не залишалися пустими закличками, а по-справжньому відтворювали атмосферу суспільної солідарності, були основою суспільного консенсусу.

Доки сама система державного управління не відповідатиме принципам стратегічного управління, доти жодна із цих стратегій не буде повною мірою сприйнята як продуктивна. Тому основною засадою нової системи державного управління в Україні має стати наявність у ній здатності до стратегічного планування з усіма його допоміжними функціями. Лише за таких умов не сприйматиметься як утопія розробка й реалізація таких складних проектів, як проект розвитку інститутів громадянського суспільства, що вимагає узгодження значної кількості різноспрямованих потреб та інтересів і потребує уваги всіх небайдужих до перспектив соціально-правової держави в Україні.

Неурядові громадські організації, як відомо, є формою самоорганізації громадян. Головне, що має їх вирізнити, – це неприбутковість (на відміну від бізнесу) і невідпорядкованість бюрократії (на відміну від структур влади). На сьогодні одним з індикаторів, за яким оцінюється розвиток громадянського суспільства в окремій державі, є залучення його членів до діяльності неурядових організацій.

Розвиненість третього сектору демонструє наявність у країні середнього класу, який усвідомлює відповідальність за буття суспільства й держави. Скільки б ми не декларували необхідність формування громадянського суспільства в Україні, без створення умов для існування потужного середнього класу це не є можливим. Отже, першочерговим завданням розбудови громадянського суспільства в Україні є формування умов для існування розвиненого середнього класу.

### Список використаних джерел

1. Барков В. Ю. Формування громадянського суспільства в Україні / В. Ю. Барков, Т. В. Розова // Український соціум. – К. : Знання України, 2005. – С. 614–681.

2. *Відносини між державою і громадянським суспільством* : матеріали «круглого столу» 19 листопада 2003 р. – К., 2003. – 115 с.

3. *Барков В. Ю.* Специфіка становлення громадянського общества в Україні / В. Барков, Т. В. Розова. – Одеса : Юридична літ-ра, 2003. – 336 с.

4. *Громадянське суспільство: історія та сучасність* : монографія / Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова [та ін.] ; за заг. ред. Т. В. Розової. – Одеса : Юридична літ-ра, 2010. – 344 с.

### **ПРОБЛЕМА «КІЛЬКОСТІ ДЕРЖАВИ» У ПРОЦЕСАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Галина ЗЕЛЕНЬКО,**

*провідний науковий співробітник*

*Інституту політичних і етнонаціональних досліджень*

*імені І. Ф. Кураса НАН України,*

*доктор політичних наук*

Найбільш знаковими подіями 2012 р. у процесах становлення громадянського суспільства в Україні слід назвати створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, ухвалення низки законів, спрямованих на посилення взаємодії організацій громадянського суспільства з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діями влади, транспарентності в діяльності органів державної влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю, що дає підстави експертам називати цей рік «роком громадянського суспільства». Водночас така активна діяльність держави з розбудови (саме такий термін вживається в офіційних документах) громадянського суспільства викликає небезпідставне занепокоєння, оскільки це суперечить ідеї громадянського суспільства – стану суспільства, яке є передусім самоорганізуючою системою. Також неможливо ігнорувати той факт, що у транзитних країнах, якою і досі лишається Україна, розвиток соціокультурної сфери, як і інших сфер, неможливий без активного втручання держави, оскільки саме органи державної влади імплементують повноваження організацій громадянського суспільства за рахунок скорочення власних повноважень на нормативно-правовому рівні. Звідси виникає дилема сфер компетенції держави у розвитку громадянського суспільства. Тому вважаємо за необхідне проаналізувати ступінь і напрями втручання держави у розбудову громадянського суспільства з погляду владоутворювальних ресурсів, які характеризують саме якісний рівень розвитку громадянського суспільства.

**Специфіка становлення громадянського суспільства у транзитних країнах.** Відомо, що громадянське суспільство як феномен суспільного життя за своєю суттю є інститутом, який створює протипагу державним органам влади, запобігаючи тим самим її узурпації. У країнах сталої демократії інститути громадянського суспільства формувалися стихійно протягом кількох сторіч під впливом розвитку капіталістичних відносин з усіма атрибутами (ринок, особиста свобода громадян, парламентаризм) і були передумовою становлення демократії. Логіка становлення інститутів громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах докорінно відрізняється від логіки аналогічних процесів у сталих демократіях. Суть проблеми у тому, що на постсоціалістичному просторі громадянське суспільство «виростає з демократії», тому тут формується т.зв. перевернута модель громадянського суспільства, коли своєрідне співавторство у його становленні належить державі, оскільки лише під впливом зменшення кількості держави в регулюванні життя громадян вивільнюється простір для розвитку громадянського суспільства.

Проте широке долучення держави до «вдосконалення» громадянського суспільства призводить до перманентного конфлікту між органами державної влади і ще не сформованим громадянським суспільством, яке «відвойовує» сфери компетенції у держави.

Однак процес «експансії» громадянського суспільства у традиційні для постсоціалістичних країн сфери компетенції держави може бути більш або менш ефективним. Інститути громадянського суспільства як неодмінний атрибут демократії не є універсальними, а під впливом історичних особливостей кожної країни здатні набувати різних форм і виявів. Представники сучасної політичної науки нині допускають поєднання стихійних і цілеспрямованих моделей інституалізації громадянського суспільства у перехідних суспільствах, про що зокрема йдеться в роботах Т. Карозерса [1], Р. Дарендорфа [2], Дж. Александера [3], Е. Геллнера [4], Дж. Коена та Е. Арато [5], Р. Патнема [6], Ю. Габрмаса [7] та ін.

У концепції громадянського суспільства як комунікативного процесу поняття «громадянин» розкривається через поняття «участь» (діяльність громадян у громадських організаціях та суспільних інститутах). За демократії суспільна участь виявляється переважно у формі саморегуляції. Сталі традиції взаємодії влади й суспільства не потребують писаних норм права. Наприклад, у Франції немає закону про політичні партії. Здебільшого на Заході відсутні закони про опозицію тощо, тобто прогалини у нормативно-правовому конституційному регулюванні в цьому випадку заміщуються сформованими моральними нормами та принципами, які є нормою поведінки для кожного громадянина.

У перехідних суспільствах рівень саморегуляції недостатній, натомість значно вищим є рівень політико-правової регламентації суспільного життя. Це пояснюється існуванням великої кількості загроз і ризиків, здатних дестабілізувати й без того хиткий політичний процес, порушити баланс сил та інтересів. У зв'язку з цим тексти конституцій постсоціалістичних суспільств зазвичай надто деталізовані та об'ємні. Тобто завдяки створенню політико-правових умов, своєрідних правил гри забезпечується доступ громадських інституцій до процесів формування політичних рішень, і вони тим самим інституалізуються.

Проте у транзитних країнах важливо провести межу між власне громадянським суспільством і суспільством політичним. Так, залежно від типу громадянського суспільства в одних країнах домінують соціальні функції громадських об'єднань, а в інших, навпаки, головними є політична участь і політична діяльність. Однак ці типи зазвичай видозмінюються та переходять від одного стану до іншого. Групи інтересів, утворені з іншою, ніж тиск на владу, метою, несподівано стикаються з необхідністю діяти політичними методами, а отже, стають учасниками політичного процесу. В іншому випадку політичні партії та рухи, які утворюються безпосередньо з метою протидії політичному режимові, розпадаються. На їхній основі утворюються помірковані, але більш згуртовані організації. Масові рухи, на думку дослідників, не є виявом розвиненого чи стійкого громадянського суспільства. Це інший, специфічний спосіб взаємодії, адекватний кризовим періодам у житті окремих сфер суспільного життя або й цілого суспільства [8]. Така активність не може й не має бути тривалою. Тому затухання масових політичних рухів у країнах Центрально-Східної Європи не є виявом занепаду чи кризи громадянського суспільства. Рухи були виявом громадянської свідомості у політико-юридичному значенні громадянства (*citizenship*), а на зміну їм мають прийти стійкі, організовані форми громадянського життя у соціальному сенсі (*civil life*). Своєю чергою демократичні принципи організації влади сприяють формуванню інституційного режиму у вигляді політичних і правових установ, що забезпечують громадянам належну організовану участь в управлінні та контроль за діями влади.

За демократичного переходу в кожній країні виникають своєрідні «вікна можливостей» для її розвитку, які існують протягом певного часу, але не будучи затребуваними, знову закриваються на невстановлений термін. Це призводить до зменшення ймовірності успіху демократичного транзиту. У такому разі перспектива подальшої демократизації починає визначатися чинниками та обставинами, які виходять за межі існуючого режиму.

Для більшості постсоціалістичних режимів характерною є слабка інституалізація: процедури або порушуються, або є фасадом для «реальних» і неінституалізованих владних відносин. Брак інституалізованих владних відносин призводить до згорання демократизації, або, висловлюючись термінами першого болгарського президента Ж. Желева, «закостеніння посттоталітаризму» [9]. Утвердження формальних демократичних процедур (насамперед виборів) зовсім не визначає характер легітимованого ними політичного режиму. Електоральні процедури часто є не головним компонентом «електоральної демократії» як проміжної фази на шляху демократичної консолідації, а трансформацією одного різновиду недемократичного режиму в інший, яка нерідко закінчується консолідацією нової автократії [10]. Тому фундаментальних змін мають набути звички та поведінка людей (за С. Майнверінгом) [11].

З огляду на це важливо знайти і задіяти резерви активізації громадянського суспільства, пов'язані із соціальною активністю держави. Зокрема у відносинах із державою суспільство може бути і сукупністю специфічних, певних чином ієрархізованих організацій, які вбачають своє завдання в реалізації інтересів суспільства і надають людям конкретні практичні послуги. У цьому випадку громадянське суспільство контактує з державою як сукупність клієнтів, які отримують послуги від держави, громадяни є носіями соціальних, матеріальних, культурних та інших потреб, спосіб задоволення яких є показником реального ставлення до них держави. Тільки остання може надати громадянам та їхнім об'єднанням можливість здійснювати вплив на зміст державних управлінських рішень, досягати реалізації в цих рішеннях своїх соціально-економічних і політичних інтересів. Завдяки системі демократичної та правової організації влади (за О. Тьоффе) суспільство набуває політико-правової здатності для зовнішнього впливу на державну політику та внутрішню самоорганізацію у спосіб приборкування одних груп інтересів і посилення інших [12].

У транзитних суспільствах розвиток відносин всередині суспільства, а також між суспільством і державою обумовлений не стільки специфікою соціально-економічних відносин, скільки політичними відносинами. Переважна частина громадян виховувалася на засадах патерналізму, тобто їхні очікування артикулюються у власній інтерпретації держави й вирішуються державою або публічною владою. Це призводить до того, що навіть в умовах наявності й законодавчо унормованих форм політичної та громадської участі наданими можливостями громадяни не користуються, суспільство залишається пасивним.

Проте, на думку деяких дослідників, політика просування демократії, зосереджена на активній підтримці громадянського суспільства,

приречена на зіткнення із серйозними труднощами, якщо не з повним провалом. «Сильне громадянське суспільство не є необхідною умовою демократизації», – стверджує французький дослідник О. Енкарнасьйон [13]. Адже в умовах низького рівня інституціоналізації демократичних процедур і їх нерозвиненості громадянське суспільство здатне створювати своєрідні «блокади» у просуванні будь-яких політичних рішень. В українській політичній практиці найбільш яскравим прикладом є події т.зв. Помаранчевої революції, коли під тиском «вулиці», унаслідок високого рівня неконвенційних форм політичної участі політичний конфлікт між прихильниками кандидата в Президенти України В. Ющенка та кандидата в Президенти України В. Януковича довелося вирішувати політичними методами, хоча й за допомоги судового рішення.

**Владоутворюючі ресурси громадянського суспільства.** Про ефективність громадянського суспільства свідчить не кількість громадських організацій, а якість і стан його владоутворюючих ресурсів – атрибути, володіння якими збільшує можливості впливу власника на інших індивідів або групи. За Дж. Сарторі, владоутворюючі ресурси – «це міра й характер контролюючої влади, яку мають групи чисельністю не менше половини» [14].

До владоутворюючих ресурсів громадянського суспільства в науковій літературі відносять:

- суверенітет народу стосовно державної влади;
- право на формування політичних партій, суспільних рухів, народних фронтів, страйкових комітетів (закріплені в конституції як права органів, чие призначення – опонувати державній владі);
- ринкова економіка;
- право приватної власності, чим забезпечується незалежність громадян від держави як від монопольного власника на засоби виробництва, що регламентує робочий час, заробітну плату, її виплату чи невивплату і, як наслідок, забезпечення дотримання прав людини, формування середнього класу, економічної еліти, яка діє через інститут лобювання;
- формування складу політичної еліти через політичні вибори;
- володіння прерогативою визначати легітимність політичної влади в кожний конкретний момент політичного процесу [15].

Громадянське суспільство не виникає у позадержавному просторі, воно може сформуватися лише у процесі діалогу з державою. «Як і права людини мають своє джерело у їхньому порушенні і загрозі, так і громадянське суспільство може виникнути лише як реакція на певні загрози (утиски) з боку держави або ж для артикуляції інтересів громадян, але знову ж таки перед державою» [16].



У визначенні ролі держави йдеться про систему опосередкованих впливів і засобів, запроваджуваних державою, які б активізували процеси самоорганізації суспільства. Тому в ідеалі політика держави має спрямовуватися на те, щоб створити умови для встановлення клімату довіри між державою та суспільством, толерантного середовища функціонування й розвитку демократичної соціально-політичної системи. *Ідеться про системоутворюючі ознаки громадянського суспільства:* високий рівень самоорганізації, особливий якісний стан громадських зв'язків і соціальних взаємодій (інтерацій), вільну й добровільну участь у громадських справах, переважання горизонтальних зв'язків між людьми, незалежність та автономію індивідів як суб'єктів громадського життя, наявність реальних громадянських прав і свобод, власне становлення людини як громадянина [17].

Сучасна демократія – це складна мережа інститутів з різноманітними каналами представництва та центрами владного прийняття рішень. Найважливішим її складником є громадянство, яке впливає на підбір кандидатів, участі в асоціаціях і рухах, у ставленні до влади, в «нешаблонних» акціях протесту тощо. Аналогічно й відповідальність влади реалізується не лише традиційними механізмами територіальних виборчих округів і законодавчими процедурами. Нині вона може бути реалізована й через функціональні канали влади або ж у процесі торгу – через виборних або призначених посадових осіб усередині державного апарату, тому проблема полягає в тому, щоб обмежити внутрішній імперіалізм або експансіонізм (у термінах М. Уолзера). Для цього держава має зміцнювати межі між різними сферами громадянського суспільства, не намагаючись регулювати те, що відбувається в них самих. Отже, нерівність сама по собі небезпечна, оскільки породжує нерівність влади через купівлю політичного впливу, тому держава має прагнути обмежувати вплив економічної нерівності на політичну систему за допомогою антикорупційних законів та інших заходів, однак при цьому не має намагатися впливати на структуру нерівності в самій економіці.

Варто звернути увагу на одну з можливих крайнощів у розвитку громадянських відносин. Підміна в низці випадків державно-владних відносин неформалізованими громадянськими стосунками може мати небезпечні наслідки. Ця загроза виникає насамперед у перехідних країнах, де держава часто є слабкою та неспроможною розв'язувати важливі суспільні проблеми. У цьому випадку розвивається «квазігромадянське суспільство», яке перебирає на себе значну частину державно-владних функцій і є конкуруючим суб'єктом щодо офіційної державної влади. На думку І. Клямкіна та Л. Тимофєєвої, «квазігромадянське суспільство» нічим не відрізняється від класичної теоретичної моделі

«нормального» громадянського суспільства. Однак відмінність полягає в тому, що «нормальне» громадянське суспільство завжди взаємодіє з державою через легітимні канали, тоді як «квазігромадянське» – навпаки. У результаті виникає своєрідне роздвоєння держави, коли поряд з офіційною постає «тіньова» держава, зазвичай заснована на корупції, яка обслуговує неструктуровані чи структуровані нелегально спільноти людей в обмін на відповідні послуги [18].

Однак категоричність думки щодо неможливості розбудови (встановлення) громадянського суспільства, на наш погляд, не виключає можливості стимулювати його створення у спосіб цілеспрямованого розширення норм і процедур, які уможливають широкий доступ громадян до продукування та прийняття політичних рішень. Ідеться про інструментальний характер запроваджуваних норм і процедур, які є досить стандартними для будь-якої моделі демократії, але водночас мають власний специфічний вплив на розвиток країни, де вони запроваджуються. Так само, як у фізиці відбувається заломлення чи дифракція світла внаслідок його падіння на певне тіло, так і в суспільно-політичних процесах відбувається коригування дії певної процедури (демократичної чи недемократичної) у випадку її застосування у специфічному соціокультурному середовищі конкретної країни. При цьому, однак, слід мати на увазі, що цілеспрямовано запроваджені певні демократичні процедури, хоча і є універсальними для будь-якої моделі демократії, однак за певних умов здатні викликати колапс або ж бути відторгненими, як у медицині: у випадку, коли група крові донора не відповідає групі крові реципієнта, розпочинається процес відторгнення, що може викликати анафілактичний шок і навіть призвести до смерті останнього. Отже, запроваджені нововведення не мають радикально входити в дисонанс із загальноприйнятими.

Скажімо, радянське суспільство з погляду «громадянськості» для розвинених демократій можна було ставити за приклад. Навряд чи хтось заперечуватиме, що найбільші промислові підприємства-гіганти були побудовані завдяки масовій солідарності й небаченому всенародному ентузіазмові. Аналогічним прикладом є і перемога радянського народу у Другій світовій війні тощо. Разом з тим ступінь інституціалізації всенародної участі й долучення суспільства до вироблення суспільно значущих рішень унеможлилювався існуванням специфічної системи ротації влади, характером функціонування вищого представницького органу колишнього СРСР – Верховної Ради, а також представницьких органів союзних республік, які, як відомо, працювали не на постійній і не на професійній основі. А ленінський принцип, що «державою повинна управляти навіть куховарка» запроваджувався в дію буквально, завдяки чому з'явилася система квоту-

вання мандатів – закріплення відсоткового співвідношення представництва у парламенті між представниками різних соціальних класів – робітників, селян та інтелігенції.

Поєднання механізмів формування громадянського суспільства на інституційному та неінституційному рівнях здійснюється на основі оформлення форм політичної участі й контролю в конституційно-правовому порядку. Звісно, соціокультурні особливості суспільства, на які накладається діяльність демократичних інститутів і механізмів, спричиняють своєрідну «дифракцію» універсального набору ознак громадянського суспільства, породжуючи національні моделі. Тому, вказуючи на існування зв'язку між державою та громадянським суспільством, слід визначити, завдяки чому відбувається конституювання громадянського суспільства. У зв'язку із цим прийнято виділяти основні властивості чи ознаки, що дають змогу дійти висновку і про сам факт наявності громадянського суспільства, і про рівень його розвитку.

Варто звернути увагу на те, що в колах західних науковців переважає думка, що нормальний громадянин має займатися політикою якнайменше, тоді як основа його інтересів має стосуватися питань економічного, соціального та культурного розвитку. На наш погляд, ця теза є слушною для стабільних демократій, де зміна правлячої еліти означає незначне (неістотне) коригування курсу держави. Розуміючи це, громадяни просто втрачають інтерес до політики. У транзитних суспільствах, де інтереси політичних еліт можуть бути не просто протилежними, а навіть взаємовиключними, зміна їх при владі здатна суттєво позначитися на характері державної політики. Отже, інтерес громадян до політики залишається стабільно високим, що виявляється й у постійно високому інтересі до політичних подій (про це свідчать дані соціологічних досліджень і високі рейтинги політичних телерадіопередач) і в порівняно високому рівні електоральної активності. Зазвичай у транзитних суспільствах явка виборців становить близько 70 %, тоді як у сталих демократіях – у середньому 50 %. Найвищий рівень електоральної активності у Великій Британії – близько 70 %, що пояснюється традиційним консерватизмом британців. Отже, з огляду на висловлені міркування можна зробити припущення, що співвідношення питомої ваги громадських асоціацій у політичній, економічній і соціокультурній сферах коливається залежно від рівня політичної стабільності у тій чи тій країні. Що менш стабільна і благополучна в економічному сенсі країна, то більш висока питома вага громадських асоціацій політичного спрямування – партій або суспільно-політичних рухів, що й пояснює диспропорції у співвідношенні громадських утворень політичного та неполітичного спрямування.

**Владоутворюючі ресурси громадянського суспільства в Україні.** Утвердження суверенітету народу стосовно державної влади в Україні відбувалося способом загального конституювання політико-правових умов утвердження політичного й національного суверенітету насамперед завдяки чіткому розподілу на приватну та публічну сфери. У процесі останнього держава встановлює межі своєї діяльності й безпосередньо визначає наявність таких сфер, де державне регулювання зводиться до мінімуму або взагалі не застосовується, запроваджуючи ідею «простору приватного життя». Цей простір обмежується публічними обов'язками та захищається від держави гарантією громадянських прав і запровадженням відповідних санкцій за недотримання державою принципу обмеження політичної влади та будь-які спроби втручання у приватну сферу. Водночас механізм реалізації влади в умовах демократії, що є другою не менш важливою умовою утвердження саме національного (народного) суверенітету, передбачає тісну взаємодію органів державної влади зі структурами організованих інтересів громадян (структури громадянського суспільства), що обумовлює конституювання каналів відповідної взаємодії через визначення форм участі й контролю. При цьому структури громадянського суспільства отримують функції, які мають загальнодержавне значення (наприклад, формування органів влади, проведення виборів, комунальне обслуговування населення, соціальні послуги тощо).

Тобто процес утвердження реального суверенітету народу стосовно державної влади відбувався, з одного боку, у спосіб обмеження «пригнічувальних» тенденцій адміністративної держави й етатистської моделі економіки, які лишилися у спадок від колишнього СРСР, а з другого – завдяки створенню нових форм соціального контролю над цими підсистемами. Ідеться про низку т.зв. супровідних законів, які мали на меті врегулювати сфери впливу держави у суспільно-політичних і соціально-економічних процесах. В Україні ж, як відомо, навіть після прийняття повноцінної (з погляду забезпечення прав і свобод громадян) Конституції та утворення формально президентсько-парламентської республіки, інституціоналізації влади не відбулося. Президент України залишився фактичним главою виконавчої влади, власне владна вертикаль залишилася дуалістичною і вкрай централізованою, виборча система, незважаючи на її періодичне реформування (від мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості до змішаної лінійної мажоритарно-пропорційної виборчої системи у співвідношенні «50/50», а потім до пропорційної виборчої системи із застосуванням загальнонаціонального одномандатного виборчого округу із закритими виборчими списками та без преференційного голосування) по суті звузила плебісцитарність і форми контролю громадян за діями своїх

представників у представницьких органах влади усіх рівнів. На сьогодні єдиною дієвою формою політичної відповідальності депутатів є відмова у довірі певній політичній силі під час виборів народних депутатів і депутатів органів представницької влади місцевого рівня, що фактично девальвує один із головних владоутворюючих ресурсів громадянського суспільства – контроль громадськості за діями органів державної влади.

Поступово правові прогалини в українському законодавстві заповнилися нелегітимними (неправовими) практиками, коли задля вирішення своїх проблем громадяни вдаються до т.зв. телефонного права, використовують особисті зв'язки, дають хабарі тощо. Також це обумовлено традиційно низьким рівнем довіри до процедурних можливостей реалізації прав громадян, визначених Конституцією.

Тобто в Україні протягом усіх років державотворення спостерігається дисонанс між реальним забезпеченням прав і свобод громадян та якістю сформованої владної моделі, що обмежує можливості впливу громадян на прийняття суспільно значущих рішень і загальнонаціонального, і місцевого рівнів. **Тому й надалі в Україні є сумнівною ефективність процесу формування «демократії участі» (*inclusive democracy*) через високий рівень політичного відчуження.**

Наслідком є утвердження розходжень між формальними положеннями Конституції та реальною практикою їх застосування в життєдіяльності суспільства: виникло ніби дві паралельні конституції – формальна та реальна. Для процесів становлення громадянського суспільства це має подвійні наслідки із тенденціями протилежного характеру. Унаслідок «формалізації» Конституції виникли тенденції, коли зовні демократичні норми «формальної» Конституції викорінюються антидемократичною політичною практикою. Водночас її демократичний зміст об'єктивно є інструментом блокування нелегітимних практик. Незважаючи на суперечності між конституцією «формальною» та «реальною», таки створено певний конституційний простір (конституційний порядок), який у випадку прогалин у самій Конституції або її внутрішнього антагонізму заповнюється «явочним порядком», що із часом спричиняє появу «реальної» Конституції, в чому стають зацікавленими і представники фінансово-промислових груп, і самі громадяни. Підтвердженням цьому є визнання усіма впливовими політичними акторами необхідності вдосконалення чинної (прийняття нової) Конституції.

Ще однією специфічною рисою конституювання владоутворюючих ресурсів громадянського суспільства в Україні стало штучне створення часової різниці між конституційними нововведеннями та ухваленням додаткових законів, які в цьому разі створюють механізми задоволення прав громадян. Відсутність (через постійне зволікання з ухваленням)

відповідних законів створило ніші для появи нелегітимних практик, посилило рівень суб'єктивізму в політиці («ручне управління»). Так, у 1999 р. із 30 тис. нормативно-правових актів України лише 4,6 % становили закони, причому лише 5 із них – закони прямої дії.

Підсумовуючи, наголосимо, що владоутворюючі ресурси громадянського суспільства в Україні обумовлені насамперед зафіксованими на конституційному рівні механізмами взаємодії органів державної влади й суспільства, які унеможливають повноцінний доступ громадян до процесів формування політичних рішень та ефективний контроль за діями органів державної влади. Також відсутність необхідної та достатньої автономії економіки відносно політики призвело до утворення корупційних схем, домінування патрон-клієнтелістських механізмів прийняття політичних рішень, і держава фактично виявилася приватизованою фінансово-промисловими групами, суспільство розвивається за т.зв. принципами Матфея, коли бідні – біднішають, а багаті – багатшають. Це, зрештою, спричиняє девальвацію основоположних принципів владоутворюючих ресурсів громадянського суспільства, утвердження формальної, а не реальної ролі громадянського суспільства. Тобто для України найбільш проблемними з погляду повноцінності є такі владоутворюючі ресурси громадянського суспільства, як народний суверенітет щодо органів державної влади; формування складу політичної еліти через політичні вибори; володіння прерогативою визначати легітимність політичної влади в кожний конкретний момент політичного процесу та проблема формування середнього класу.

Окреслені проблеми й тенденції дають підстави дійти висновку про те, що на рівні політичного класу часто немає розуміння та, відповідно, консолідованої позиції щодо ролі держави у процесах розбудови громадянського суспільства. Конституювання низки важливих для розвитку самоорганізації населення законів в Україні є важливим, але тактичним кроком, тим часом як стратегічні питання, пов'язані з розвитком владоутворюючих ресурсів громадянського суспільства, принципово не вирішуються або ж тягнуть за собою абсолютно протилежні наслідки. У реальності соціальний інститут, яким є громадська активність, набуває правового закріплення, але через несистемний підхід до запровадження процедурних можливостей демократії загалом не перетворюється на інститут політичний.

### Список використаних джерел

1. *Карозерс Т.* Критический взгляд на гражданское общество / Т. Карозерс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carnegy.ru>; *Карозерс Т.* Помощь Запада становлению гражданского общества

в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе / Т. Карозерс // КПВО. – 2000. – № 1. – С. 2–10.

2. *Дарендорф Р.* Испытание авторитаризмом / Р. Дарендорф // Россия в глобальной политике. – 2005. – Т. 3. – № 5. – С. 8–12; *Дарендорф Р.* После 1989: Мораль, революция и гражданское общество; Размышления о революциях в Европе / Р. Дарендорф ; пер. с англ. – М. : Ad Marginem, 1998. – 271 с.

3. *Alexander J. C.* Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / J. C. Alexander // Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization / ed. by Jeffrey C. Alexander. – London ets., 1998. – P. 1–19.

4. *Геллнер Э.* Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М., 2004. – 239 с.

5. *Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория / Э. Арато, Дж. Коэн ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2003. – 783 с.

6. *Патнем Р.* Чтобы демократия работала / Р. Патнем [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mps.ru>

7. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. – Львів : Літорис, 2000. – 318 с.

8. *Основи демократії* : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / авт. колектив : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук [та ін.]. – К. : Вид-во «Ай Бі», 2002. – С. 458.

9. *Zhelev Z.* Is Communism Returning? / Z. Zhelev // Journal of Democracy. – 1996. – Vol. 7. – № 3. – P. 4–18.

10. *Roeder P.* Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes / P. Roeder // Post-Soviet Affairs. – 1994. – Vol. 10. – № 1. – P. 23; *Мачкув Е.* Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация / Е. Мачкув // Полис. – 2000. – № 4. – С. 38–59.

11. *Мейнверинг С.* Президентська система, багатопартійні системи і демократія: складне рівняння / С. Мейнверинг // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 51.

12. *Тьоффе О.* Індивід та почуття солідарності / О. Тьоффе // Політична думка. – 1997. – № 4. – С. 3–19.

13. *Енкарнасьйон О.* Місіонери Токвіля / О. Енкарнасьйон // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2001. – № 21. – С. 68.

14. *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія / Дж. Сарторі. – К. : «АртЕк», 2001. – С. 46.

15. *Сарторі Дж.* Теорія ухвалення рішень за демократії / Дж. Сарторі // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 715–750.

16. *Карась А.* Етика свободи і солідарності у громадянському суспільстві / *Анатолій Карась* // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2001. – № 21. – С. 133–134.

17. *Бляхман Б. Я.* Гражданское общество: теоретическая конструкция или практическая реальность? / *Б. Я. Бляхман* // Вестник МГУ. – Сер. 18. Социология и политология. – 2005. – № 4. – С. 41.

18. *Клямкин И. М.* Теневой образ жизни: Социологический автопортрет постсоветского общества / *И. М. Клямкин, Л. М. Тимофеева* // Полис. – 2005. – № 5. – С. 128.

### **ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Лідія СМОЛА,**

*керівник Департаменту аналітики  
та соціологічних досліджень*

*Українського Фонду Демократії «Спочатку люди»,  
доктор політичних наук*

Громадянське суспільство здебільшого трактують як суспільство з розвиненими економічними, культурними, правовими й політичними відносинами між його членами, які є незалежними від держави, але взаємодіють із нею; суспільство, що характеризує всю сукупність різноманітних форм соціальної активності населення, не обумовлену діяльністю державних органів, і втілює реальний рівень самоорганізації соціуму. Його також визначають як специфічну форму самоорганізації громадян, які регулюють процеси поза сферою діяльності держави через певні норми та правила [3, с. 122].

Загалом розуміння громадянського суспільства полягає в розмежуванні державних і громадських інститутів, у їхніх партнерських відносинах, на відміну від традиційної зверхньої ролі держави. Його розвиток є основою ефективного функціонування демократичного режиму. Без розвитку громадянського суспільства перехід до консолідованої демократії є неможливим. Розвиток суспільства відбувається у взаємодії політичної системи, економіки та громадянського суспільства, незрілість останнього в Україні є однією з головних перешкод для побудови успішної країни. Однак результати останньої парламентської кампанії чітко продемонстрували прагнення частини активних громадян до радикальних змін у країні та їхню готовність відстоювати свої права.

Громадянське суспільство може бути стабілізуючим чинником запобігання деструктивним процесам, оскільки індивіди набувають мож-



ливості для самовираження та розвитку своїх потенціалів як соціальних суб'єктів. Діючи в широкій мозаїчній мережі приватних інтересів, вони проходять ефективну школу самоорганізації та самоуправління. Система горизонтально-мережових зв'язків і каналів інформації забезпечує інтеграцію суспільства, гарантує історичну спадковість у його розвитку. На базі міжособистісної солідарності, що ґрунтується на спільності або близькості приватних інтересів, у людей виробляються механізми узгодження різних інтересів, відбувається врегулювання конфліктів [1, с. 256].

Як відомо, громадянське суспільство починається з такого конструктиву, як активність і відповідальність. Воно виявляється у сукупності формальних і неформальних неурядових організацій, рухів, ініціативних груп, органів самоуправління та самоорганізації населення, які можуть впливати на державну владу, примушуючи її враховувати різні, іноді суперечливі, інтереси та шукати способи й засоби їх вдоволення, примирення та узгодження. Без зрілого громадянського суспільства є неможливою побудова правової демократичної держави, оскільки тільки внутрішньо вільні, свідомі, небайдужі й активні громадяни здатні спільно контролювати державу, стримувати її від прагнення до розширення власних повноважень за рахунок наступу на громадянські права і тим самим сприяти реалізації принципу «державна для людини, а не людина для держави» [6]. Однак, як слушно зазначав відомий американський соціолог А. Етц'оні, бути активним – значить нести відповідальність, пасивним – значить бути під контролем. «Бути» в цьому контексті означає бути у процесі життя, у процесі соціальних коливань і соціальних потоків. Щодо відповідальності, то соціолог її визначав як відповідальність у соціальній взаємодії, в можливості нести відповідальність за самого себе, у можливості бути творцем [4]. Поразка на українських виборах незалежних опозиційних політиків і громадських активістів укотре підтвердила слабкість громадянського суспільства та відсутність критичної маси відповідальних виборців в Україні. Активна громадська позиція та намагання стати новим політичним гравцем закінчилися поразкою для неопітів у політиці, а саме представників Демократичного Альянсу.

Позитивним трендом, який вселяє надію на перспективи розбудови громадянського суспільства, стали процеси самоорганізації громадян України. За статистичними даними, кількість офіційно зареєстрованих об'єднань громадян на рівні громадських організацій зі всеукраїнським і міжнародним статусами, а також на місцевому рівні постійно збільшується по країні загалом та у всіх її регіонах [5, с. 56].

Із другого боку, дані багатьох досліджень, проведених останніми роками, та рейтинги впливових міжнародних організацій вказують

на незрілість громадянського суспільства в Україні. Кількісне зростання громадських організацій не збільшило частку залученого до цієї діяльності населення, також незначною залишилася їхня впливовість. За даними інституту соціології НАН України (дослідження 1994–2011 рр.), частка громадян – членів будь-яких громадських або політичних організацій (у т.ч. релігійних) становить близько 16 %. У 2010 р. частка населення, що вважала себе членами релігійних організацій і церковних громад становила 4 %; членами політичних партій, спортивних клубів та об'єднань за фахом – по 3 %; студентських товариств і молодіжних організацій – 2 %; частка членів інших громадських формувань становила 1 % і менше. Участь у діяльності політичних партій і громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цілей і цінностей (менше 3 балів за 5-бальною шкалою), однак цей показник таки зріс із 2,09 бала 1994 р. до 2,46 бала у 2011 р. [4].

У цьому контексті значної актуальності набуває взаємодія молоді та громадянського суспільства. За даними соціологічного дослідження, проведеного компанією *GFK* на замовлення Українського Фонду Демократії «Спочатку люди» у 2011 р., 9 % населення готові брати участь у вирішенні хоча б однієї з проблем своєї громади в ролі організатора або активіста, ще 39 % – в ролі простого учасника. Опитування свідчать, що молодь виявляє дещо меншу громадську активність щодо вирішення різних соціальних проблем, порівняно з громадянами віком 36–59 років. Загалом майже половина опитаних (49 %) виявили готовність особисто взяти участь у вирішенні хоча б однієї проблеми місцевих громад, із них 55 % – громадяни віком від 36 років і старші, а 45 % – молодь віком до 35 років. Зокрема, більш активно молодь залучалася до вирішення громадськими зусиллями таких проблем, як боротьба зі злочинністю; захист прав громадян від сваволі органів влади; ремонт і будівництво нових доріг, мостів, транспортних розв'язок; будівництво доступного житла; охорона природи та збереження зелених зон у містах; відкритість державних документів для громадськості.

Слід зазначити, що пріоритети розвитку суспільства при цьому залишаються без змін – це благоустрій вулиць, будинків; проблеми довкілля й дозвілля населення, однак при цьому є деякі розбіжності залежно від віку респондентів. Так, зокрема, молодь до 35 років дещо частіше (на 5–9 %), ніж громадяни середнього й пенсійного віку, готова до особистої участі у вирішенні таких проблем, як ремонт і будівництво нових доріг, мостів, транспортних розв'язок; організація активного дозвілля для дітей, молоді, дорослих; охорона природи, збереження зелених зон у містах; боротьба зі злочинністю.

Крім цього, молодь частіше (на 5–9 %), ніж старші за віком громадяни, бере участь в акціях щодо захисту прав громадян від свавілля органів влади; громадського контролю за витратами державного бюджету; створення умов для малого бізнесу та щодо зменшення залежності від поставок російського газу. Тоді як громадяни віком від 36 років і старші частіше за молодь (на 5–11 %) переймаються проблемами формування позитивного іміджу України у світі; підвищенням якості шкільної освіти; зростанням цін на товари та послуги й можливістю залучення іноземних інвестицій. У таких видах діяльності, як благоустрій вулиць, охорона природи, збереження зелених зон у містах, поліпшення екологічної ситуації, готові взяти участь від 32 до 37 % громадян, старших за 18 років. Тобто чітко простежується проблема низького рівня відповідальності й залучення громадян до суспільного життя країни, при їх досить стійкому індивідуальному бажанні долучитися до вирішення конкретних проблем своїх громад. Також дослідження вкотре підтвердили відомий постулат, що лише молоде покоління зможе, відкидаючи стереотипи й настанови минулого, реально змінити суспільно-політичну ситуацію в країні та докласти зусиль до побудови громадянського суспільства. За цих обставин особливої ваги набуває потреба в реформуванні системи освіти й акцентуванні уваги на роботі з дітьми та молоддю в позакласний час.

Крім відсутності ефективного механізму залучення активних громадян до суспільної взаємодії, в Україні наявна проблема змістового наповнення такого процесу. Як відомо, громадянське суспільство є базисом демократичної держави. На жаль, порівняно зі старшими за віком респондентами, молодь до 35 років є менш обізнаною щодо поняття «демократія» та основних її засад, незважаючи на те, що саме вона частіше отримує інформацію із цього приводу. Загалом 61 % молодих українців вважають, що знають або приблизно знають загальні засади демократії, 20 % – щось чули/читали, а 19 % – узагалі не знають, що це таке. Для молоді до 35 років основними джерелами отримання інформації про демократію є школа (45 %), телебачення (42 %), вищі навчальні заклади (35 %).

Зважаючи на традиції та правила, що панують в освітніх закладах України, складно говорити про закладання засад і розуміння демократії серед молоді. Найчастіше поняття «демократія» асоціюється в останньої із забезпеченням громадянських прав і свобод, про що зазначили 59 % опитаних. Загалом зазначене поняття майже однаково сприймається респондентами різних вікових категорій, хоча молодь до 35 років дещо частіше за старше покоління вважає, що демократія передбачає верховенство права, а децентралізацію влади не вважає виявом демократії як такої.

Експертні майданчики, дискусійні клуби та аналітичні центри могли б стати структурами, які заповнили б цю прогалину. Як зазначав польський політолог, керівник Фонду імені Стефана Баторія А. Смоляр, аналітичні центри й експертні середовища сприяють формулюванню нових концепцій, відповідей на численні проблеми економічного, суспільного та політичного життя. Таким чином відбувається збагачення банку ідей, що циркулюють у суспільстві, здійснюється вплив на ідеї та дії політичних партій і громадських організацій. На підставі аналітичних доробок експертне співтовариство пропонує вирішення наявних проблем або вибір стратегії розвитку [2].

Відсутність моделі активізації суспільної взаємодії та впливового інтелектуального середовища, яке могло б задовольнити потреби людей в об'єктивній інформації, доповнюється кризою системи цінностей. Останні мають вирішальне значення у процесі суспільної еволюції та розвитку громадянського суспільства. Вони, як і ідеали, визначають перспективи та можливості діяльності суб'єкта в середовищі, тим самим стають головним чинником у виборі життєвої мети і стратегій її реалізації, програмують зміст і форму діяльності у певній суспільній сфері. Тому будь-яка конкретна реалізація людської взаємодії формується на спільній ціннісній системі. Крім того, цінності, як і ідеали, впливають на перспективи та спрямування діяльності суб'єкта в середовищі, стаючи головним чинником під час вибору життєвої мети і стратегій її реалізації, програмують зміст і форму діяльності у певній суспільній сфері. Тому будь-яка конкретна реалізація людської взаємодії формується на основі спільної ціннісної системи.

Одним із пріоритетів у досягненні життєвих цілей громадяни України називають заробляння грошей, що, варто зазначити, для українців, за опитуваннями, є не самоціллю, а механізмом досягнення життєвих цінностей, пов'язаних із родиною, здоров'ям, дітьми тощо. Однак на реалізацію цього механізму витрачаються найбільші зусилля, а на родину та здоров'я українцям, на жаль, як свідчать дослідження, вже не залишається сили. Попри твердження про примат «вищих цінностей», у реальності пріоритет заробляння грошей став головним для громадян України. Досить поширеним серед останніх є переконання, що за гроші можна «купити» рішення усіх життєвих проблем – і матеріальних, і нематеріальних. Це своєю чергою призводить до руйнування інституту сім'ї, негативно відображається на фізичному, психічному, соціальному та духовному здоров'ї дітей.

Політична криза в Україні є лише відображенням реального стану суспільства. Цінності, що стосуються суспільно-політичного та громадського життя у структурі цінностей українців, за даними соціологічних досліджень, займають низькі ранги, перебуваючи на периферії

ціннісної структури («відповідальність перед суспільством» отримала 38 рангове місце, «політична участь» та «участь у громадському житті» – 40 та 41 місце відповідно). Зазначені дослідження вкотре підтверджують тезу про те, що населення, яке щодня переймається проблемами виживання, далеке від розмірковувань про цінності більш високого порядку, таких як свобода, демократія чи рівність можливостей. І як результат – глибоке нерозуміння населенням цінностей і принципів демократичного устрою, відсутність усвідомлення взаємозв'язку між демократією та реалізацією економічних, політичних, соціальних та інших свобод людини. Показово, що, за даними згадуваного дослідження, 42 % українців вважають, ніби демократія – це насамперед забезпечення державою добробуту всіх громадян. Лише 38 % громадян зазначили, що демократія передбачає чесні та вільні вибори влади народом, 19 % – верховенство права, 10 % – децентралізацію влади та сильне місцеве самоврядування. У нинішніх умовах ситуація може змінитися лише у два способи: доведене до повного зубожіння населення революційним шляхом демонтує існуючу політичну систему, або структури громадянського суспільства поступово сформуєть у суспільстві запит на демократичні перетворення, політичні та соціально-економічні реформи.

Підсумовуючи, зазначимо, що громадянське суспільство в Україні почне активно розвиватися лише тоді, коли суспільно-політичне життя країни у всіх його виявах наповниться ціннісним змістом, матиме у своєму складі продуктивні інтелектуальні групи й налагодить комунікації між ініціативними та відповідальними громадянами країни.

### **Список використаних джерел**

1. *Галкин А. А.* Размышления о политике и политической науке / А. А. Галкин. – М. : Изд-во «Оверлей», 2004. – С. 256.
2. *Смоляр А.* Відновлення повної демократії в Україні може відбутися тільки внаслідок тиску на владу з боку громадян / А. Смоляр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/63980>
3. *Обушний М. І.* Політологія : довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач. – К. : Довіра, 2004. – С. 122.
4. *Українське суспільство 1992–2010 : соц. моніторинг* / за ред. В. Ворони, М. Шульги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://i-soc.com.ua/institute/>
5. *Etzioni A.* The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes / A. Etzioni. – New York : Free Press, 1968.

## **РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРИНЦИПУ**

**Олег РУДАКЕВИЧ,**

*професор кафедри філософії та політології  
Тернопільського національного економічного університету,  
доктор політичних наук, доцент*

В умовах системної трансформації українського суспільства актуальним є питання про взаємозв'язок державного та національного будівництва, вплив на ці процеси демократизації суспільного життя. Оскільки впровадження демократичних засад у державне та суспільне життя відкриває шлях народній ініціативі й самодіяльності, одним із базових процесів суспільного розвитку є формування громадянського суспільства. Взаємовплив останнього та національної спільноти не втрачає актуальності й у розвинених демократіях, на що звертають увагу зарубіжні дослідники. Так, відомий американський науковець Е. А. Шілз у праці «Нації, національність і громадянське суспільство» зазначає: «Національність – необхідний інгредієнт, а можливо, і передумова існування громадянського суспільства» [13].

Упродовж останніх десятиріч питання становлення й розвитку громадянського суспільства в Україні стало важливим об'єктом дослідження вітчизняних учених. У працях Н. Барановської, А. Єрмолаєва, А. Колодій, О. Корнієвського, В. Лісового, Г. Луцишина, Ю. Римаренка, О. Фісуна та ін. [1; 4–9] аналізуються теоретико-методологічні засади осмислення самоорганізації громадян у різних сферах суспільного життя, сутність і роль громадянської свідомості, співвідношення прав людини та прав нації, взаємодія громадянського суспільства й держави тощо. Однак серйозною перепорою на шляху осмислення впливу громадянського суспільства на національне будівництво залишається неоднозначне трактування національного феномену, брак належної уваги до нації як самоорганізованої системи, до виявлення й аналізу сутнісних взаємозв'язків між національним і громадянським суспільством. У дослідженнях генези модерної нації в Україні націєтворчій ролі громадянського компонента приділяється недостатньо уваги. Прикладом є колективна монографія «Українська політична нація» (2004 р.), у якій не виокремлено питання впливу громадянського суспільства на формування нації [11].

*Мета* даного виступу – дослідити місце та роль громадянського суспільства в життєдіяльності нації на базі обґрунтованого автором національного принципу та проаналізувати українські етнополітичні реалії з погляду громадянського чинника.

Відповідь на запитання «Що виникає швидше: громадянське суспільство чи нація?» має різні варіанти. Так, В. Лісовий у праці «Феномен громадянства» підкреслює, що громадянське суспільство як відносно самостійна та більш-менш цілісна соціальна система може існувати тільки спираючись на політичну націю [5, с.168–169]. Суть, очевидно, полягає в тому, що консолідоване громадянське суспільство неможливе без сформованої національної самосвідомості членів спільноти, їх духовної єдності. Лише за цих умов громадянське суспільство може на рівних взаємодіяти з державою, контролювати її діяльність, спрямовувати на реалізацію інтересів народу. Говорячи про взаємозв'язок громадянського суспільства та політичної нації, філософ акцентує увагу на тому, що «серцевиною політичної нації у національних державах» є етнічна нація [5, с. 170]. Однак постає запитання: «Яку роль відіграє громадянське суспільство у становленні етнічної нації?»

Відомий вітчизняний фахівець із питань громадянського суспільства та буття нації А. Колодій обґрунтувала концепцію т.зв. громадянської нації, яка базується на категоріях «*політичне суспільство*» (близьке до поняття «*політична нація*»), «*громадянське суспільство*», «*соцієтальна культура*» та власне «*громадянська нація*». «Політичне суспільство», «громадянське суспільство» та «громадянську націю» дослідниця вважає аспектами, а в певному розумінні і стадіями національної консолідації – етапами руху до *повної (повномасштабної) нації* [4, с. 110]. На етапі громадянської нації політична та соціальна консолідація, яку забезпечували політичне та громадянське суспільство, доповнюється культурною, адже формується й ефективно діє спільна (соцієтальна) культура.

Отже, у представленій концепції громадянське суспільство передуює виникненню громадянської нації, є його необхідною умовою та важливим компонентом. Визнаючи істотний пізнавальний потенціал такої моделі становлення нації, слід зазначити, що політичне і громадянське суспільства, а також громадянська нація як аспекти консолідаційного процесу взаємопов'язані в часі та соціальному просторі. Крім того, при зазначеній постановці питання стає незрозумілою сутнісна характеристика нації, адже всі різновиди націй (етнічна, політична, громадянська тощо) мають підпорядковуватися спільній закономірності й виявляти спільні риси, володіючи певною специфікою.

Для з'ясування сутності нації нами використано теорію самоорганізації. Нація визначається як особливий тип етнічної спільноти, що виникає у процесі діалектичного поєднання етнічної та політичної самоорганізації соціуму на певній території планети. Таке поєднання властиве усім різновидам націй, у т.ч. політичній. Поєднання етнічної та політичної самоорганізації в національному феномені є, на нашу

думку, головною закономірністю національних спільнот і принципом їх формування, функціонування та розвитку. Етнополітична концепція нації та засадничий для неї національний принцип обґрунтовані в монографії «Національний принцип: етнополітична концепція нації» (2009 р.) [10]. Важливим складником етнополітичної концепції нації є також поняття «національна етнічність». Ідеться про те, що нація володіє особливими механізмами своєї внутрішньої самоорганізації, які виконують етноінтегруючу та етнодиференціюючу функції, при тому не меншою мірою, ніж етнічність племен і народностей як історичних попередників нації. Особливістю національної етнічності є те, що вона включає політичну і правову культуру, які, маючи своєрідні національні риси, володіють значним етнічним потенціалом, особливо коли йдеться про політичні нації.

Розвиваючи етнополітичну концепцію нації, зауважимо, що кожний з основних складників національної самоорганізації – етнічна (етнокультурна) та політична самоорганізація – значною мірою спираються на інститути громадянського суспільства місцевого, регіонального та загальнонаціонального рівнів. Останні є організаційними формами соціокультурної самоорганізації та важливими засобами боротьби за суверенітет і розбудову національної держави. Новітня історія яскраво засвідчує той факт, що українське національне відродження наприкінці ХХ ст. відбулося завдяки формуванню власне українського громадянського суспільства в умовах т.зв. перебудови. Лавиноподібне формування інститутів громадянського суспільства етнічних українців і солідарних із ними представників інших національностей породило той соціальний потенціал, який успішно протистояв збанкрутілому радянському режимові і дав змогу мирним способом реалізувати українську ідею про власну суверенну державу.

Для осмислення місця та ролі громадянського суспільства у сучасному націєтворчому процесі важливу теоретико-методологічну роль відіграє низка ідей, які впливають із сутності національного принципу.

1. Етнічна спільнота, позбавлена політичного компоненту, як і політичне суспільство, в якому не сформувалася спільна культура та етнічність, за визначенням не можуть вважатися національними спільнотами до того часу, доки кожна з даних формацій не збагатиться достатньою мірою іншим самоорганізаційним потенціалом: етнічна спільнота – політичною самоорганізацією, а політичне суспільство – етнокультурною самоорганізацією. Крім того, кожна з універсальних форм самоорганізації (етнокультурна та політична) має включити до свого арсеналу інститути громадянського суспільства, сформовані й підтримувані народною ініціативою.



2. Коли держава об'єднує в собі основний державотворчий етнос і досить чисельні етнічні меншини, в такому соціумі відбуватимуться два основні націєгенетичні процеси: процес відродження, зміцнення та розвитку домінуючої етнічної нації; процес формування модерної політичної нації з усіх етнонаціональних груп, що населяють державу. Кожний із названих процесів активно впливає один на одного та передбачає формування двох взаємопов'язаних різновидів громадянського суспільства: громадянського суспільства етнічної нації та громадянського суспільства політичної нації.

Сьогодні в Україні існує українська етнічна нація, яка активно відроджується в умовах суверенного буття, а також почала формуватися українська політична нація, яка в Конституції позначена терміном «*Український народ*». Отже, досліджуючи вплив громадянського суспільства на націєгенетичні процеси в Україні, слід окремо проаналізувати його дію відносно української етнічної та української політичної націй. У подальшому також необхідно з'ясувати, як громадянське суспільство впливає на взаємодію цих різновидів націй і яким є результат цієї взаємодії – формування та функціонування нації, що поєднує ознаки етнічної та політичної націй.

Розглядаючи місце та роль громадянського суспільства у життєдіяльності української етнічної нації, варто мати на увазі, що етнокультурна самоорганізація українців включає, по-перше, *спонтанну самоорганізацію*, яка реалізується через дію архетипів національної ментальності, національну самоідентифікацію, національні авто- й гетеростереотипи, феномен націєцентризму, консолідуючу дію рідної мови, традицій, релігійної віри, символів, міфів, національних цінностей та інших соцієтальних форм національної культури.

Другим важливим компонентом етнокультурної самоорганізації українців є *усвідомлений і цілеспрямований процес*, пов'язаний із формуванням національних інститутів громадянського суспільства, спрямованих на захист і примноження українських національних цінностей. Особливо яскраво дія цього громадянського чинника виявляється в умовах, коли основним атрибутам нації загрожує небезпека руйнації. Вияви цього чинника українське суспільство могло спостерігати влітку 2012 р., коли Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади державної мовної політики», який може зашкодити функціонуванню української мови як єдиної державної. Слід зазначити, що інститути громадянського суспільства, які діють у сфері етнокультурної самоорганізації етнічних українців, відкриті для участі в них представників різних національностей, які теж уболівають за стан і майбутнє української культури. Це також яскраво виявилось під час акцій на захист української мови і в столиці, і в регіонах держави (у т.ч. східних).

Говорячи про місце та роль інститутів громадянського суспільства в етнокультурній самоорганізації, слід мати на увазі, що культура в широкому трактуванні цієї категорії є основою кожної зі сфер суспільного життя. Це означає, що етнокультурна самоорганізація українців за допомогою сформованих ними добровільних асоціацій охоплює весь національний організм, усі сфери його життєдіяльності – економічну, соціальну, правову, політичну, моральну тощо.

У структурі політичної самоорганізації української етнічної нації діють три механізми: державне врядування; функціонування органів місцевого самоврядування; діяльність політичних і політизованих добровільних політичних інститутів.

Сучасна українська державність – результат тривалої всенародної боротьби за суверенне існування етнічних українців. Нині важливим теоретичним і практичним запитанням є те, чи стала Україна національною державою. Конституція України прямої відповіді на це запитання не дає, хоча згідно з Основним Законом українська мова є державною, і українські національні символи мають статус державних. Крім того, реальна поведінка органів державної влади та її чинників часто викликає сумнів у тому, що цінності й життєві потреби української етнічної нації послідовно відстоюються. Зауважимо також, що вітчизняна політична і правова науки обходять стороною тему утвердження України як національної держави, тоді як, наприклад, у Російській Федерації на цю тему відбуваються «круглі столи», публікуються наукові статті й монографії. Прикладом останньої може бути праця А. Блінова «Національна держава в умовах глобалізації» (2003 р.) [2]. Українська держава має розробити засади етнонаціональної політики, які сприяли б самоутвердженню не лише національних меншин, а й повнокровному функціонуванню українського етносу. На думку вітчизняного етнополітолога О. Майбороди, висловлену під час парламентських слухань у Верховній Раді України в січні 2012 р., «пошуки шляхів оптимізації державної національної політики будуть безплідними, поки в центрі цієї політики не буде поставлено питання мовно-культурного, духовного відродження титульного етносу, який усією історією України покликаний бути інтегруючим ядром української поліетнічної нації» [14, с. 41]. До цього варто додати, що таке відродження неможливе без утвердження національного характеру української держави.

Політичні й політизовані самодіяльні україноцентричні інститути представлені в Україні насамперед національно-демократичними та націоналістичними партіями, відповідними молодіжними організаціями та суспільно-політичними рухами. Такі формування відкриті для представників інших національностей, однак їхні основні програмні

цілі спрямовані передусім на захист власне українських цінностей та інтересів. Потреба в таких політичних формуваннях пов'язана з існуванням істотних проблем для українців у державі Україна, які залишилися у спадок від минулих політичних режимів. Те, що за Всеукраїнське об'єднання «Свобода», яке має розгорнуту «Програму захисту українців» на останніх парламентських виборах проголосувало 10,5 % виборців, засвідчує потребу в діяльності такого роду політичних партій у сучасній Україні.

Національні меншини, у т.ч. нечисельні корінні народи (кримські татари, караїми та ін.), в умовах демократії мають право на свою самоорганізацію, створення власних інститутів громадянського суспільства. Це, зокрема, передбачено ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні», в якій зазначається, що держава гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою, розвиток національно-культурних товариств, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації тощо [3]. На сьогодні в Україні створено близько восьми сотень національно-культурних товариств, 32 з яких мають статут загальноукраїнських. Усі вони входять до Асоціації національно-культурних об'єднань України й активно співпрацюють із владою [1]. Незважаючи на чисельність та істотну роль цієї категорії самодіяльних асоціацій, дослідники громадянського суспільства не звертають належної уваги на їх місце та роль у консолідованому українському громадянському суспільстві. Так, жодним словом про них не згадується в Паспорті громадянського суспільства України, розробленому Українським незалежним центром політичних досліджень [7, с. 48–71].

Місце й роль громадянського суспільства у формуванні й функціонуванні української політичної нації, яка почала формуватися в суверенній Україні, можна проаналізувати за наведеною вище схемою.

Етнокультурна самоорганізація *політичних українців* розгортається на основі загальнолюдських цінностей і культурних форм, що формуються в Україні у процесі спільної життєдіяльності представників різних національностей. Арсенал культурних форм, властивих політичній нації, залишає поза своїми межами етнічно специфічні культурні цінності, стереотипи, символи тощо. Їх дія обмежена ареалом відповідних етнічних груп, хоча певні етноспецифічні культурні форми, які засвідчили свою ефективність, можуть набувати загальнонаціонального статусу. Етнокультурна самоорганізація української політичної нації, крім спонтанної, включає також і продуману цілеспрямовану дію. Остання полягає у функціонуванні інститутів громадянського суспільства, сформованих на поліетнічній основі.

Політична самоорганізація української політичної нації відбувається за допомогою державного управління, місцевого самоврядування та функціонування політичних і політизованих інститутів, створених на поліетнічній основі.

Українська держава, маючи, як і більшість інших сучасних держав, національний характер, разом з тим є загальнонародною державою громадян усіх національностей, що проживають в Україні. Це діалектичне поєднання українського національного та загальнонародного (інтернаціонального) характеру вітчизняної державності вимагає належного рівня політичної культури і владної еліти, і опозиційних сил, усього громадянського суспільства. Варто також мати на увазі, що у структурі української (як і будь-якої іншої) держави поруч із формалізованими інститутами діють неформальні політичні утворення. Вони нагадують інститути громадянського суспільства, адже формуються на ініціативній основі та функціонують на громадських засадах. Їхня діяльність часто має тінювий характер, спрямований на те, щоб підмінити собою офіційні органи, діючи на користь окремих осіб і груп людей. Це ослаблює демократичну державу, віддаляє громадян від участі в управлінні державними і суспільними справами, блокуючи діяльність інститутів громадянського суспільства, у т.ч. політичних партій, покликаних брати легальну участь у формуванні влади, організації її діяльності та контролі за нею. В Україні, зазначає вітчизняний політолог О. Фісюк, відтворюється логіка неопатримоніального політичного процесу: «це не боротьба партійно-політичних альтернатив у межах парламентського процесу, а боротьба різних фракцій неопатримоніальної бюрократії за монополізацію тих чи інших сегментів клієнтарно-патронажних мереж, їх зміну та перерозподіл» [12, с. 6]. Демократія, її процедури та інститути за таких обставин залишаються ширмою, що приховує реальні механізми влади, у т.ч. такі негативні явища, як корупція, непотизм, патримоніалізм тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що громадянське суспільство відіграє незамінну роль у формуванні та функціонуванні національних спільнот. Його важливе значення полягає в горизонтальній консолідації соціуму, формуванні свідомого переконання в тому, що нація є спільною справою всіх її членів.

На перехідному етапі розбудови модерної української нації відбувається відродження та розвиток української етнічної нації, який діалектично поєднується з генезою української політичної нації. В умовах цього національного транзиту важливу роль відіграють і етнічно однорідні інститути громадянського суспільства, і поліетнічні за складом асоціації. До певної міри вони існують паралельно, часто конкуруючи між собою. Але разом з тим відбувається усвідомлення спільних інтере-

сів та вироблення культурних і політичних форм, що узгоджують різні потреби і традиції, забезпечуючи компроміс, який створює умови для їхньої реалізації у практичному житті.

Зважаючи на сказане, можна побажати Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України в майбутньому більше уваги приділяти питанням взаємозв'язку та взаємодії громадянського суспільства й нації, її самоорганізаційним механізмам.

### **Список використаних джерел**

1. *Барановська Н. П.* Національно-культурні товариства у життєвому просторі держави / Н. П. Барановська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://histans.com/LiderUA/978-966-02-6441-0/5.pdf>

2. *Блинов А.* Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка / А. Блинов. – М. : МАКСПрес, 2003. – 150 с.

3. *Про національні меншини в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 36. – С. 530.

4. *Колодій А.* Національний вимір суспільного буття / А. Колодій. – Львів : Астролябія, 2008. – 368 с.

5. *Лісовий В.* Культура – ідеологія – політика / В. Лісовий. – К. : Вид-во імені Олени Теліги, 1997. – С. 153–119.

6. *Луцишин Г.* Особливості взаємодії політичної нації та громадянського суспільства / Г. Луцишин // *Українська національна ідея: реалії та перспективи* : зб. наук. пр. – Львів, 2008. – Вип. 22. – С. 137–141.

7. *Показники розвитку громадянського суспільства в Україні* / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносельська, М. В. Лациба ; УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 80 с.

8. *Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп.* / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 48 с.

9. *Римаренко Ю.* Громадянське суспільство і національна сфера / Ю. Римаренко // *Мала енциклопедія етнодержавознавства* / відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : Генеза ; Довіра, 1996. – 942 с.

10. *Рудакевич О. М.* Національний принцип: етнополітична концепція нації / О. М. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во ТНЕУ «Економічна думка», 2009. – 292 с.

11. *Українська політична нація* / за ред. В. С. Крисаченка. – К. : НІСД, 2004. – 648 с.

12. *Фісун О.* Неопатримоніалізм проти демократії в Україні / О. Фісун // *Віче.* – 2008. – № 17. – С. 4–7.

13. Шілз Е. А. Нації, національність і громадянське суспільство / Е. А. Шілз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Ji.Lviv.ua/n21texts/shilz.htm>

14. *Яка етнонаціональна політика нам потрібна?* // Віче. – 2012. – № 3. – С. 40–43.

### **ДЕРЖАВА, ЩО СПРИЯЄ РОЗВИТКУ: СХІДНОАЗІЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ**

**Павло КУТУЄВ,**  
*професор кафедри політології, соціології  
та соціальної роботи  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут»,  
доктор соціологічних наук*

Доповідь присвячено проблемі адекватності досвіду східноазійських держав, які сприяють розвитку (переважно Південної Кореї), умовам постленінської України та імперативам європейської інтеграції з акцентуванням уваги на демократії та правах людини. Отже, в доповіді розглянуто таку проблему: у який спосіб можливо зберегти потенціал розвитку, який має держава, водночас подолавши її авторитарну природу і поєднавши її з демократичними інституціями та практиками.

Не можна не погодитися із твердженням американської дослідниці Дж. Квон, що «навіть підбір найліпших заходів не може гарантувати успіх <...> Ефективність є узалежненою від інших чинників, таких як людський капітал, властивості організації ринку та структура політичних інституцій» [1, с. 642]. До цього списку ми повинні долучити ціннісні преференції діячів, вплив яких дає змогу говорити не про одну універсальну модель капіталізму, а про *капіталізми*, що функціонують у відмінних соціокультурних середовищах. Саме останній чинник дає можливість досягнути чинники відмінної *якості* державного втручання у суспільно-економічний розвиток. У цьому контексті доцільно детальніше розглянути траєкторію південнокорейської держави, що сприяє розвитку, успіх якої є дуже повчальним [2]. Усупереч досвіду багатьох держав третього світу, де субсидії учасникам ринку й досі сприймаються як подарунки, корейська держава вправно використала їх як важіль впливу на економічний розвиток і дисциплінувала клас капіталістів (зокрема великий бізнес). Останнє твердження не варто абсолютизувати, адже корейська держава мала беззаперечний вплив на деякі фірми, тоді як капіталістичний клас загалом часто виявляв непокору й самостійність.

Південнокорейська держава, клієнтелістська за своєю природою, суттєво трансформувалася із приходом до влади (внаслідок військового перевороту 1961 р.) генерала Пак Чан Хі, режим якого подолав інституційні перепони на шляху реалізації ефективної політики та переформулював правила взаємодії держави з капіталом. Першими кроками нового військового уряду стали націоналізація банківської системи країни (це надало більшої ваги державі в обох інших діях із капіталістами, хоча, поза сумнівом, не забезпечило їй імунітет від впливу приватних інтересів), створення Ради економічного планування, якій було надано широкі права щодо формулювання економічної політики, та «чистка» бюрократичного апарату, який отримав сигнал, що корупційні практики не толеруватимуться (із 40 тис. держслужбовців, які обіймали відповідальні посади й діяльність яких ретельно перевірялася після перевороту, 2 тис. було звільнено). Зрештою, військовий уряд розпочав кампанію проти «нечесних» капіталістів, заарештовуючи найвпливовіших із них. Така політика не мала суто карного спрямування: президент Пак досяг угоди із впливовими представниками бізнесу, за якою вони могли уникнути конфіскації свого майна, сплативши цілу низку штрафів, які своєю чергою інвестувалися у створення нових підприємств. Південнокорейська держава, яка сприяє розвитку, засвідчила, що її нова політико-економічна формула не піддає сумніву принцип приватної власності, водночас капіталістичний клас мав визнати гегемонію держави. Утім у реальності представниками бізнесу було сплачено лише невеликий відсоток штрафів через те, що в руках капіталістів залишався контроль над інвестиційними рішеннями – важливий важіль впливу на державу. У Південній Кореї мало місце не домінування держави над капіталом, а радше «історичний блок» (під останнім А. Грамші розумів єдність базису й надбудови, а універсальною мовою – єдність протилежностей і відмінних явищ).

Наступним кроком південнокорейської держави на чолі з генералом Паком стала відмова від політики імпортозамінної індустріалізації на користь індустріалізації, стимульованої експортом (саме ця стратегія стала основою другого п'ятирічного плану, запровадженого у 1966 р.). На тлі невдалих спроб урядів багатьох інших країн третього світу провести індустріалізацію, що стимулюється експортом, успіх південнокорейської держави, яка сприяє розвитку, вражає. Гаслом єгипетського уряду в 1970-ті роки було: «Експорт або смерть». Однак, попри весь свій пафос, це звернення до місцевих капіталістів залишилося без відгуку. Натомість південнокорейський бізнес, який виграв від нормалізації політичних взаємин з Японією (ця співпраця надала безпрецедентну перевагу з погляду доступу до зовнішніх ринків), був одним з ініціаторів індустріалізації, стимульованої експортом. У такий

спосіб отримує підтвердження загальне положення теорії держави, що сприяє розвитку, яке постулює необхідність *взаємодії* між державою та елітою бізнесу: у випадку Південної Кореї прийняття економічних рішень було своєрідною вулицею із двостороннім рухом. Не можна також нехтувати важливою роллю політики США того періоду, яка передбачала зменшення допомоги Південній Кореї, що своєю чергою змобілізувало корейський уряд накопичувати валютні резерви. Американські урядовці (в особі посла США) були посередниками між режимом генерала Пака та бізнесом, сприяючи поліпшенню клімату довіри між обома сторонами.

Дуже повчальним є зіставлення досвіду індійської та південнокорейської політики розбудови держави, що сприяє розвитку. Поразка Індії та успіх Південної Кореї стали наслідками відмінностей у способі розподілу влади між урядовими агенціями. У випадку Кореї Рада з економічного планування (основний орган прийняття рішень у сфері економічної політики) мала достатньо повноважень, аби оминати, й навіть більше – долати опір з боку бюрократії, змушуючи окремі міністерства пристосовуватися до вимог економічного планування. Натомість плановій комісії Індії самій довелося пристосовуватися до влади та прерогатив міністерств. Це пояснення, поза сумнівом, не може інтерпретуватися як негативний вплив демократії на розвиток, що нібито внеможливе запровадження цілеспрямованої та послідовної політики через плюралістичний характер індійського політичного суспільства. Індія пережила період надзвичайного стану, який, утім, не сприяв раціоналізації структури прийняття бюрократичних рішень, натомість східноазійські держави дотримувалися складної діалектики залежності й автономії *vis-a-vis* суспільства.

Війна у Кореї 1950–1953 рр. зумовила перегляд обмеженої політики стримування, архітектором якої був Дж. Кеннан, і стимулювала США до більш активного втручання в економічне життя регіону. Упродовж 1946–1978 рр. загальний обсяг американської допомоги Південній Кореї дорівнював 13 млрд дол. США, а Тайваню – 5,6 млрд дол. США. Лише упродовж одного 1964 р. американський уряд витратив 7,2 млрд дол. США на розвиток військової інфраструктури в Японії. Фактично у цьому регіоні трапилося повторення генуезького досвіду XVI ст. із переміщення ренти захисту назовні. Руйнація японського імперіалізму, мілітаризму й націоналізму як результат поразки у Другій світовій війні та відновлення світової економіки, здійснене США, виявилися набагато ефективнішим засобом досягнення вищих щаблів усередини «органічного ядра» капіталістичної світ-системи, ніж військова експансія.

Впливовий теоретик і практик політики модернізації В. Ростоу із самого початку своєї роботи в адміністрації Дж. Кеннеді (тобто з 1961 р.)



вимагав від Південної Кореї й Тайваню (ці держави на той час розглядалися співробітниками Агенції з міжнародного розвитку США як «непотріб») упровадження таких економічних заходів: по-перше, проведення послідовної політики індустріалізації, стимульованої експортом, по-друге, поновлення інтеграції з японською економікою, яка на той час бурхливо розвивалася. Невластиві для США умови торговельного дефіциту змусили адміністрацію Дж. Кеннеді відмовитися від дорогих програм гарантування безпеки доби Ейзенхауера, які були грантами й підштовхнули до переходу до політики заохочення більшої самодостатності союзників США на зразок Південної Кореї і Тайваню. Як зауважує Дж. Аррігі, упродовж 50-х років XX ст. США вітали окрему інтеграцію Японії та її колишніх колоній до американської мережі торгівлі, влади й патронажу. Упродовж наступного десятиріччя під впливом посилення дії фінансових обмежень на американську економіку США розпочали політику *взаємної* інтеграції східноазійських торговельних мереж, зосереджуючи їх у Японії. США також активно сприяли приборканню урядами Південної Кореї й Тайваню націоналістичних антияпонських настроїв, спричинених минулим колоніальним пануванням Японії, та запрошували ці країни відкрити двері для японських інвестицій і торгівлі. Отже, «під егідою американської гегемонії Японія безкоштовно отримала території, які вона так тяжко виборювала через механізми військової експансії...» [3, с. 340].

Стратегія індустріалізації, стимульованої експортом, забезпечила південнокорейську державу додатковими важелями впливу на колективні дії капіталістичного класу, який потребував підтримки держави задля збереження свого доступу й конкурентоспроможності на ринках західних країн. Південнокорейська економічна політика з її акцентуванням на експорті як *основі розвитку* відрізнялася від популярних на той час конвенцій про просте *заохочення* експорту. Стратегія уряду Південної Кореї уможливила використання експортних показників компаній як критерію для надання їм державних субсидій; у разі неуспіху на зовнішніх ринках південнокорейські підприємці позбавлялися такої допомоги.

Південнокорейська держава, що сприяла розвитку, була авторитарним політичним утворенням: управлінський апарат підкорявся жорсткій ієрархії мілітарного зразка, військові тривалий час домінували в політиці, а суспільство зазнавало суворих обмежень у своїй життєдіяльності. За таких умов режим нехтував політичною опозицією та придушував організований робітничий рух. Авторитарна держава, що сприяє розвитку, зазвичай закоріненена у місцевому капіталі й тяжіє до протекціонізму та субсидювання місцевої промисловості. Демократична держава, що сприяє розвитку, орієнтована на високоосвічених

професіоналів як на свою соціальну базу та на залучення «глобально-го» капіталу.

Скориставшись перевагами ситуації (і внутрішньої, і міжнародної), південнокорейська держава ініціювала індустріалізацію, стимульовану експортом, успіх якої своєю чергою зміцнював і консолідував державу. Однак притаманний авторитарній державі, що сприяє розвитку, патерналізм (у випадку із Кореєю отримав легітимацію у конфуціанській традиції, що заохочувала корупцію і правління впливових людей коштом звуження сфери реальної дії права), так само як і перехід від фордизму до постфордизму з наголосом останнього на гнучкості, децентралізації та адаптивності робочої сили, капіталу й держави, спричинили до занепаду цієї форми держави. Одним із виявів такого занепаду стала Азійська криза 1997 р. Але попри всю критику на свою адресу, держава, що сприяє розвитку, не наближається до загибелі. З одного боку, демократична держава, що сприяє розвитку, засвідчує свою дієздатність: прикладами інституцій такого типу є Ірландія та Угорщина. З другого – був би помилковим висновок, що східноазійські держави, які сприяють розвитку, є допасованими до стандартів західних «держав загального добробуту». Насправді ми є свідками протилежного процесу: не стільки Японія американізується, скільки США починають відтворювати східноазійські моделі в межах шумпетеріанського постнаціонального режиму праці. Сьогодні уряди західних країн самосвідомлюють себе як інституції із забезпечення послугами бізнесу, натомість політиці надання соціальних послуг громадянам відводиться вторинний статус. Східна Азія завжди була й залишається «раєм» для великого бізнесу, а регіональні держави, що сприяють розвитку, спрямовують свої зусилля не стільки на захист соціально вразливих верств населення, скільки на допомогу масштабному бізнесу конкурувати ще енергійніше у глобальному масштабі. Водночас дії східноазійських держав стали більш радикальним потвердженням теорії просочування благ згори донизу (т.зв. *trickle-down effect*), ніж це міг би передбачити найпалкіший послідовник рейганоміки й тетчеризму, оскільки ці суспільства є відносно егалітарними порівняно зі США.

З погляду історичної перспективи авторитаризм «азійських тигрів» знаходив часткове виправдання в очах і громадян цих країн, і Заходу під проводом США, оскільки останній проповідував стратегію стримування комунізму, в якій Південній Кореї й Тайваню було відведено місце азійських форпостів. Утім щодо цього визнання не було беззастерезного консенсусу. Південна Корея часів військових хунт була прикладом нестабільності й політизації класових відносин; водночас потенціал інфраструктурної влади південнокорейської держави, що сприяла розвитку, не міг конкурувати з ленінським Левіафаном кон-

солідаційної доби, подеколи перетворюючись на виконавця волі впливових чеболів.

Україна перебуває у відмінній ситуації: з наближенням кордонів Європейського Союзу легітимізація авторитаризму (навіть такого, що стимулює розвиток) є вкрай проблематичною. Саме це пояснює той факт, що риторика «демократії» набула майже універсального характеру серед політичних сил України. Крім того, досвід постленінської Центральної Європи та «кельтського тигра» (Ірландії) засвідчує, що саме демократична держава, яка сприяє розвитку, здатна реалізувати успішну економічну політику, функціонуючи у середовищі плюралістичного політичного суспільства, оскільки таке оточення усуває перешкоди на шляху реалізації творчого потенціалу соціальної дії. Для авторитарної держави, що сприяє розвитку, зв'язок із суспільством часто обмежується зв'язками із промисловим капіталом, а отже, держава починає не стільки опікуватися цілями національного розвитку, скільки боронити партикуляристські інтереси за рахунок самого розвитку. Загрозу, що криється в такій ситуації, відчув ще Ф. Д. Рузвельт, який закликав у своєму посланні до конгресу в 1938 р. розслідувати концентрацію економічної влади у США, вмотивовуючи це тим, що «свобода, забезпечена демократією, не є у безпеці, якщо люди толерують зростання приватної власності до такого ступеня, коли вона стає сильнішою за демократичну державу» [4, с. 155–156]. Демократична держава, що сприяє розвитку, йде далі за Евансову концепцію «закоріненої автономії», адже передбачає кооперацію держави не лише з капіталістичним класом, але і її співпрацю з інституціями громадянського суспільства, що оперують у системі координат публічної сфери. Принципова відмінність між авторитарною та демократичною державами, що сприяють розвитку, полягає у використанні двох протилежних типів влади, виокремлених М. Манном – деспотичної та інфраструктурної відповідно.

В Україні розбудова демократичної держави, що сприяє розвитку, яка використовувала б увесь спектр методів, притаманних владі як феномену (від примусу до кооперації, оскільки, за переконанням М. Гаугарда, реальна влада як емпіричний феномен існує в континуумі, екстремумами якого є конфлікт і консенсус), ускладнюється пануванням успадкованої від ленінського режиму патримоніальної бюрократичної культури та поглибленими практиками організаційної корупції. Центральна Європа торує шлях розбудови капіталістичних інституцій (за відсутності місцевих капіталістів роль останніх посідають транснаціональні корпорації), що відкриває можливості для залежного розвитку, натомість соціальні зміни в Україні – так само, як і в Росії – сприяли появі потужного класу капіталістів, етос якого

спонукає до дій, що підривають інституції раціонального капіталізму. Подальша патримоніалізація держави та консолідація персонального правління (під цим явищем Г. Рот розумів детрадиціоналізований, персоніфікований патримоніалізм), які можуть набирати олігархічно-суперпрезиденталістських або олігархічно-парламентських форм з акцентуванням на клієнталізмі, унеможливають поступ клептократичної держави, спрямованої проти розвитку.

### Список використаних джерел

1. *Kwon J.* The East Asia Challenge to Neoclassical Orthodoxy / J. Kwon // *World Development*. – 1994. – Vol. 22. – № 4.
2. *Кутуєв П.* Соціологічна теорія поміж Сходом і Заходом / П. Кутуєв. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011.
3. *Arrighi G.* The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Time / G. Arrighi. – L. : Verso, 1994.
4. *Hadley E.* Antitrust in Japan / E. Hadley. – Princeton : Princeton University Press, 1970.

**ПЕРШЕ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

---

**ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ В УМОВАХ  
ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

**Віктор СПІВАК,**

*доктор політичних наук, доцент*

Сучасні глобальні трансформаційні зміни – складний, суперечливий і далекий від завершення процес. Суттєвими особливостями його нинішнього етапу розвитку є ускладнення і загострення проблем у сфері культурно-цивілізаційних відносин, небувалий розвиток інформаційних систем і технологій, послаблення держав і посилення суспільств.

На відміну від традиційних практик, формування громадянського суспільства в нашій державі відбувається і під тиском глобальних змін, і в межах процесу модернізації, тобто комплексу соціальних, економічних, політичних, культурних, інтелектуальних трансформацій, характерних для країн молодих демократій. Подібне нашарування процесів наднаціонального і національного характеру, особливо в умовах системної глобальної кризи, створює додаткові труднощі та проблеми для формування громадянського суспільства.

Природно, що тема громадянського суспільства перебуває в центрі дискусій про соціально-політичне майбутнє України. Значний внесок у розробку зазначеної проблеми належить вітчизняним вченим В. Бабкіну, В. Бебику, В. Горбатенку, О. Горбань, Г. Щедровій, О. Карчевській, А. Колодію, І. Кресиній, О. Михайловській, Т. Мармазовій, О. Пухкалу, Ф. Рудичу, О. Ребеці, В. Сергєєву, Г. Щедровій, Ю. Якименку та ін. І все ж окремі аспекти формування громадянського суспільства в Україні, тенденції, проблеми, перспективи його розвитку в системі глобалізаційних процесів потребують подальшого осмислення. Нині його стан розвитку слід характеризувати як початковий. Безперечно, у сучасних умовах перехідного розвитку України спостерігається поділ соціуму на громадянське суспільство й демократичну державу. У цьому тандемі громадянське суспільство тією чи іншою мірою є основою держави,

його розвиток спричиняє в ній необхідні зміни [1, с. 29]. Водночас поле таких змін і формування практик у країн молодих демократій є дуже широким і значною мірою, на наш погляд, залежить від базових цінностей культурно-цивілізаційного змісту. Особливо актуалізується дана проблематика на тлі досліджень практики формування глобального громадянського суспільства.

Історично ідея громадянського суспільства походить з античних часів. У працях Цицерона й Аристотеля знаходимо уявлення про громадянське суспільство як про сукупність громадян, які проживають у граді або полісі. Тобто таке розуміння фактично ототожнювало державу і громадянське суспільство. А ось у працях Н. Макіавеллі громадянське суспільство активно протиставляється державі як структурі, що прагне «підім'яти» під себе життя суспільства. Із середніх віків поняття «громадянське суспільство» вирізняється крайньою неоднозначністю і різноманітністю тлумачень.

Немає однакості у тлумаченні поняття громадянського суспільства і серед сучасних західних дослідників. Для Д. Коли воно є синонімом політичного суспільства. М. Кризан і Л. Колаковський, навпаки, протиставляють громадянське суспільство як сферу неофіційної активності громадян політичному суспільству як сфері офіційності. Д. Хелд зараховує до громадянського суспільства позадержавні сфери особистого, сімейного і ділового життя. У Е. Коена – це сфера виключно соціальних відносин у вузькому їх розумінні, неекономічних і недержавних. Р. Дарендорф розглядає громадянське суспільство як сферу соціуму, яка відповідає вимогам сучасної цивілізації, має певний рівень цивілізованості, К. Поппер – як відкрите суспільство, В. Гавел і В. Клаус ототожнюють його з демократичним товариством [2].

Слід зазначити, що основні погляди на сутність і формування громадянського суспільства ґносеологічно пов'язані з певними культурно-історичними традиціями: італійською, німецькою та англо-американською.

Різноманіття цих традицій не лише призводить до складнощів ґносеологічного характеру, а також є однією з причин незавершеності формування феномену громадянського суспільства в глобальному масштабі.

Важливо, що концепція громадянського суспільства, як і її окремі положення та ідеї, не є незмінною. Під час розвитку суспільства й держави вона постійно доповнюється і удосконалюється. На думку окремих експертів, важливим стратегічним питанням після трагедії 11 вересня 2001 р. в США і на національному, і на глобальному рівнях, є консолідація різних громадських течій для підтримки глобальної стратегії щодо протидії тероризмові й екстремізму та створення багатофунк-

ціональної системи антитерористичних дій. Сучасне громадянське суспільство повинне вміти протидіяти тероризму. Центром єднання антитерористичних сил в Україні може стати громадська організація «Міжнародна антитерористична єдність» (МАЄ), яка ставить за мету допомагати протидії тероризму завдяки об'єднанню зусиль громадськості, залученню наукового та громадянського потенціалу України та інших країн до вивчення проблем міжнародного тероризму й вироблення відповідних пропозицій [3]. Особливої актуальності набувають і проблеми відносин між неурядовими організаціями наднаціонального характеру з національними урядовими організаціями та урядами, ролі партій у глобалізованому світі, формування регіональних та глобального урядів, впливу інформаційно-комунікаційних технологій на відносини в суспільстві тощо. Тому сьогодні можна говорити про первинну концепцію громадянського суспільства, яка багато в чому вичерпала себе, і про сучасну концепцію, яка не сформувалася остаточно, а також про сутність цього явища, поняття, розвиток ідей і положень тощо.

Усвідомлюючи, що повністю сформованого громадянського суспільства немає у жодній країні світу, вважаємо за необхідне підтримати позицію авторів, які, на відміну від первинних уявлень про громадянське суспільство, заснованих на абсолютизації інтересів приватних власників, формують сучасну загальнодемократичну концепцію постіндустріального громадянського суспільства, що ґрунтується на визнанні необхідності забезпечення оптимального, гармонійного поєднання приватних і суспільних інтересів. Це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [4, с. 646]. Існуюча в такому суспільстві система соціально-економічних і політичних відносин спрямована на забезпечення гідного життя людини, захист її прав і свобод як найвищої цінності, визнаної громадянським суспільством і правовою державою.

Аналіз ідей громадянського суспільства, які частково реалізуються в різних країнах, та накопичений вітчизняними й зарубіжними авторами досвід у дослідженні цього феномену дають змогу виділити такі його особливості й головні характеристики:

- високий рівень матеріального забезпечення усіх без винятку членів суспільства і нерозривно пов'язаний з ним високий рівень їхньої загальної та правової культури, а також відповідний їм рівень правосвідомості;
- високий рівень самоорганізації та самоуправління соціальної спільноти, яка іменується громадянським суспільством;
- відносна самостійність і самодостатність громадянського суспільства;

- побудова і функціонування громадянського суспільства на основі таких демократичних принципів, як рівноправність усіх членів громадянського суспільства в усіх сферах його життя і рівність у сфері політики, права та низці інших галузей; реальна і всебічна гарантія прав і свобод громадян; формування матеріальних та інших умов, необхідних для розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури і виховання громадян, які формують їх як вільних, культурних, морально чистих і соціально активних, відповідальних перед законом членів суспільства; принципу політичного й ідеологічного плюралізму, який дає змогу громадянам не лише поділяти будь-які погляди й дотримуватися будь-якого світогляду, але й вільно створювати політичні партії та рухи, а також об'єднуватися у профспілкові, кооперативні, молодіжні та інші суспільні організації;

- опора громадянського суспільства в початковому його варіанті на ідеї лібералізму, а в сучасному його розумінні – на ідеї неолібералізму;

- задоволення матеріальних і духовних потреб людини, створення умов для її всебічного вільного розвитку як мета формування і функціонування громадянського суспільства;

- забезпечення функції соціалізації членів суспільства, соціальної інтеграції, зняття напруги, що виникає між державою і різноманітними соціальними групами та індивідами тощо [5, с. 126–134].

Громадянське суспільство не є єдиною організаційною структурою, хоча і містить у собі різні спільноти, асоціації, спілки тощо. Насамперед – це суспільство громадян. Але громадянське суспільство – це не просто сукупність ізольованих громадян. Громадянським робить його не їх сукупність, а така інтегральна якісна ознака, як громадянство. Остання є однією з фундаментальних категорій концепції громадянського суспільства і означає наділення й забезпечення громадян відповідними правами та умовами існування.

У процесі реалізації своїх інтересів, задоволення матеріальних і духовних потреб громадяни вступають у різні соціальні зв'язки, відносини та взаємодії. Для громадянського суспільства характерне переважання горизонтальних зв'язків. Ці зв'язки досить різноманітні й утворюють кілька шарів. Перший із них – фундамент громадянського суспільства – становлять відносини, пов'язані із забезпеченням його життєдіяльності, адже головна функція соціальної організації полягає насамперед у створенні умов для задоволення базових людських потреб у харчуванні, одязі, житлі тощо. Другий шар формують соціокультурні відносини, що містять у собі сімейно-родинні, етнічні, релігійні та інші усталені зв'язки. Нарешті, третій, верхній шар утворюють відносини, пов'язані з індивідуальним вибором, політичними і культурними перевагами, ціннісними орієнтаціями громадян. Життєдіяльність гро-



мадянського суспільства забезпечується активністю і різноманітністю тих структур, які його утворюють.

Досліджуючи проблеми становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, науковці дедалі більше зважають на те, що в його розбудові не варто захоплюватися лише одним складником – ринком, і не приділяти уваги людині, створенню умов для її всебічного розвитку, вияву її прихованої творчої енергії, самореалізації. З другого боку, захоплення іншим «опорним» елементом – свободою – також може мати негативні наслідки, адже безмежна абсолютизація свободи може призвести до свавілля, а надмірна регламентація суспільного життя – до примусу. Тому, сприяючи становленню громадянського суспільства в Україні, треба прагнути досягти гармонії між його базовими елементами.

Однією з найважливіших, головних умов становлення в Україні громадянського суспільства треба вважати його нематеріальний складник. Сама ж ця категорія є, скоріше, не економічною, а соціально-політичною, адже для концептуалізації такого явища, як громадянське суспільство, більш важливими є внутрішні якості його акторів, а не їхні рівень доходу та соціальний статус [6, с. 131–132]. Наблизити перспективу становлення зрілого громадянського суспільства в Україні можна лише зміцнивши його «соціальний капітал», забезпечивши розвиток таких якостей активного громадянства, як толерантність, повага до закону, раціональне мислення, виховання правової свідомості, небайдужість до власної долі та суспільних справ.

Згаданий нематеріальний складник, на наш погляд, містить досить широкий перелік цінностей: національну ідею, право, традиції і звичаї, культуру, духовність, національні цінності, мову тощо. Їхнє значення у громадянському суспільстві є безперечним, і саме вони перетворюють суспільство на громадянське.

За час після здобуття незалежності Україна пройшла значний шлях примноження кількості та вдосконалення якості різноманітних громадських спілок, асоціацій, фондів, інших добровільних організацій, що створюються за ініціативи громадян і складають т.зв. третій сектор (проміжну ланку між громадянами і державою). За відсутності фундаментального закріплення інституту громадянського суспільства в Конституції України чи в іншому окремому законі нашою державою напрацьовано значний масив законів і нормативних документів, спрямованих на легітимацію статусу інститутів громадянського суспільства та закріплення основ їхньої діяльності. За напрямками вдосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку, діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні, доступу громадян до інформації, розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження

комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства тощо постійно здійснюються і планові, і позапланові заходи [7]. Водночас громадянське суспільство в Україні перебуває далеко за межами класичних уявлень про нього, а також реально існуючих громадянських суспільств розвинених країн світу.

Загалом розвиток громадянського суспільства в Європі супроводжувався:

- новим типом колективної ідентичності – національною свідомістю, поєднаною з громадянською свідомістю у контексті спільної, недеспотичної національної держави-республіки;
- вимогою кожного народу-нації на право власного представницького, демократичного врядування;
- вимогою до держави конституційно гарантувати свободу і права людини;
- новим типом господарсько-економічних відносин, базованих на конкуренції та вільному ринку;
- формуванням політичних відносин партійного ґатунку з вимогою розподілу гілок влади;
- формуванням єдиної національної мови та використанням її у роботі органів освіти, адміністрування, науки, культури тощо [8].

Частково зазначені процеси відбулися і в нашій державі, а окремі – лише започатковані. Є всі підстави вважати, що молода Українська держава обрала загалом правильний шлях цивілізованого суспільства, яке ґрунтується на загальнолюдських цінностях. Одночасно власною практикою підтверджено положення про неприпустимість сліпого копіювання досвіду інших держав у процесі формування громадянського суспільства. Сьогодні будь-які реформи в Україні приречені на невдачу, якщо в процесі їх здійснення не враховувати ментальність народу та менталітет громадян.

Здобутки громадянського поступу в Україні можна простежувати за певними соціально-культурними формами ідентифікації людини й суспільства, в яких частково виявляються:

- задекларовані права і свободи громадян;
- зростання горизонтальних взаємин і стосунків;
- формування приватних власників;
- зростання кількості політичних партій, рухів, громадських організацій тощо.

В оцінках дослідників (та й суспільства загалом) зазначені інститути і процеси зазвичай характеризуються недосконалістю, а їхня цінність у сфері соціально-політичних відносин не достатньо усвідомлена на рівні і еліт, і суспільства загалом. Адже маргіналізація населення країни та його незахищеність перед державою, корупція, незаверше-

ність розпочатих реформ, відсутність чіткого чинника в ідентифікації визначення вектора розвитку суспільства на тлі постійних дискусій щодо державної мови, збереження історичної спадщини, преференцій демократії тощо свідчать, скоріше, про перебування у стані «негромадянського» суспільства. Закономірно, що за такої ситуації поза увагою суспільства і національної еліти залишаються дійсно важливі та складні питання стратегії взаємовідносин суспільства і держави, кореляції відносин ринку, розвитку освіти та науки, переходу до сталого розвитку та протидії глобальним викликам сучасності.

Громадянське суспільство має певну специфіку, коли йдеться про т.зв. країни молодого демократії. По-перше, суспільства таких країн не лише перебувають у процесі становлення, а й характеризуються підвищеною чутливістю до впливу власних держав і зовнішніх чинників глобального впливу. По-друге, розвиток суспільно-політичних процесів у цих країнах засвідчив, що важливу роль у демократичних трансформаціях відіграє нематеріальний складник, чинник культури, в т.ч. політичної. Тому, наголошує Ю. Якименко, аналізуючи сучасний стан громадянського суспільства в Україні, необхідно розглядати і рівень розвиненості інститутів громадянського суспільства, і стан громадянської культури, зокрема рівень громадської активності населення країни [9].

«Очевидно є всі підстави стверджувати, – зазначає О. Костенко, – певну закономірність: яка соціальна культура людей, таке й їхнє життя. Відтак, життя людей можна змінити на краще лише шляхом розвитку їхньої соціальної (політичної, економічної, правової, моральної) культури. Саме через неналежну соціальну культуру громадян демократія в Україні сьогодні має форму псевдодемократії, підприємництво – псевдопідприємництва, право – псевдоправа, мораль – псевдоморалі тощо. Отже, джерелом соціального прогресу і заснованої на ньому національної безпеки слід визнати громадянське суспільство, яке втілює в собі прогресивну соціальну культуру громадян. З огляду на це і має розвиватися сучасна концепція соціального прогресу в Україні. А соціальний прогрес є єдиним шляхом виходу з будь-якої кризи в суспільстві» [10, с. 16–17].

Культурний вимір громадянського суспільства – це система певних соціальних та культурних норм і цінностей, які визначають способи індивідуальної і групової діяльності. Для громадянського суспільства характерна персоналістична культура з її настановою на реалізацію прав і свобод кожного члена суспільства незалежно від його статусу та соціальної приналежності. Культурні цінності й норми підпорядковані в ньому вимогам особистої свободи, самостійності, ініціативи, підприємливості [11, с. 8].

Належний рівень культури в глобальному середовищі потрібен не лише для облаштування цивілізаційного устрою і відповідних відносин у межах національних кордонів суспільств, а й з метою засвідчення їхньої присутності у глобальному культурному просторі. Адже національні уряди не завжди здатні регулювати соціокультурні процеси на глобальному рівні. У глобальному культурному просторі суб'єктами координації дедалі частіше є не лише держави, а й інші інститути громадянського суспільства, а також міжнародні організації гуманітарного спрямування. Тому, відмічають авторитетні дослідники, культурна політика має базуватися на принципах відкритості, толерантності й діалогу, міжкультурної компетенції і комунікації, нової раціональності. При цьому координовані дії спрямовуються не на зняття альтернативних проектів, а на підтримку ідей культурного плюралізму і демократичних цінностей, на збереження національно-культурного розмаїття в контексті глобалізації [12, с. 192]. «Культура – це здатність носити в собі іншого, залишаючись самим собою <...>, явище, головною метою якого є вихід особистості за межі індивідуальності, тобто знаходження комунікативно-творчого контакту з «Іншим» [13, с. 349]. Отже, культура є могутнім об'єднуючим чинником у процесі формування цілісного світу і на національному, і наднаціональному рівнях.

У науковій літературі громадянське суспільство представлено не лише як більш високий ступінь розвитку людської спільноти, а і як носій духовних цінностей. У сучасній технократичній цивілізації посилюються процеси позбавлення духовності усіх сфер людської діяльності, зазначають експерти. Деструкція суспільних відносин, правовий нігілізм, відсутність у суспільстві чіткої ієрархії ціннісних орієнтацій, негативний характер впливу ЗМІ, підвищення рівня наркоманії та алкоголізму є наслідком відсутності об'єднувальних цінностей Українського народу, єдиної стратегії розвитку держави, неусвідомлення громадянами й інститутами громадянського суспільства власної відповідальності та впливу на ці процеси. Сприяє цій деструкції і розпорошеність позицій лідерів громадської думки, недовіра до них, відсутність об'єктивної, загальнодоступної інформації про історичні події та релігійні течії, невиконання батьками своїх обов'язків щодо дітей, відсутність позитивних прикладів для наслідування тощо [14].

У зв'язку з цим виникає актуальне завдання всесвітньої соціально-правової підтримки різноманітних етапів становлення і форм духовності у розвитку громадянського суспільства. Зазначена проблема не може бути вирішеною лише зусиллями уряду, парламенту, інших органів державної влади. Виконання цього завдання потребує залучення усього народу, кожного громадянина, всіх інститутів грома-

дяньського суспільства. Нематеріальний складник має стати базовим для смисложиттєвого модерного проекту суспільного розвитку, який базується на національній спадщині та сучасній системі цінностей українського народу, виражає спільні духовні та матеріальні інтереси й потреби усієї нації та довгострокову стратегію сталого розвитку України.

### Список використаних джерел

1. *Пухало О. Г.* Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. Г. Пухало. – К., 2011. – 36 с.

2. *Кирилюк Ф. М.* Громадянське суспільство, його сутність і основні проблеми формування / Ф. М. Кирилюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politics.ellib.org.ua/pages-2120.html>

3. *Крутовий В. В.* Громадянське суспільство повинне вміти протидіяти тероризму / В. В. Крутовий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.antiterunity.org/ru/massmedia/society.php>

4. *Шемшученко Ю. С.* Громадянське суспільство. Юридична енциклопедія : в 6 т. / відп. ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 672 с.

5. *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2008. – 400 с.

6. *Цветков В. В.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

7. *Виконання* плану заходів з реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=109329](http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=109329)

8. *Карась А.* Громадянське суспільство в аспекті дискурсивно-етичних практик: український контекст / Анатолій Карась [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.experts.in.ua/ua/baza/analitic/index.ptp?ELEMENT\\_ID=11067](http://www.experts.in.ua/ua/baza/analitic/index.ptp?ELEMENT_ID=11067)

9. *Якименко Ю.* Громадянське суспільство в Україні: основні характеристики / Юрій Якименко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=320](http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=320)

10. *Костенко О.* Камінь, яким зневажили будівничі (про соціальну культуру громадян як основний антикризовий засіб) / О. Костенко // Віче. – 2009. – № 23. – С. 16–19.

11. *Безродна В. І.* Особливості формування громадянського суспільства в процесі політичної модернізації України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. І. Безродна. – Одеса, 2003. – 16 с.
12. *Глобалізація* : учебник / под общ. ред. В. А. Михайлова, В. С. Буянова. – М. : РАГС, 2008. – 544 с.
13. *Андрущенко Т. В.* Ціннісний дискурс цивілізацій / Т. В. Андрущенко. – К. : Ун-т «Україна», 2011. – 440 с.
14. *Тимошенко Т.* Розвиток громадянського суспільства: духовність і право / Т. Тимошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ftu.org.ua/content/view/1422/117/lang,uk/>

### **ЕНТРОПІЯ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ІНВЕРСІЇ ПОЛІТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ**

**Михайло ГОРДІЄНКО,**  
*кандидат політичних наук*

Досконалість суспільства в різних цивілізаційно-культурних традиціях і часових просторах вимірюється поняттям демократії, що репрезентує волю народу, ідеали свободи та принципи справедливості. Феномен демократії асоціюється з універсальною системою врядування, що забезпечує громадянам рівні права та можливості брати участь у суспільно-політичних процесах. Головний принцип сучасної демократії: *ніхто не має права змушувати людину підкорятися владі, яку вона не обирала і яка не відстоює її інтереси*. Конструктивні засади демократичного устрою полягають у максимальному забезпеченні людині її природних прав та свобод. Ідея демократії у вітчизняному політичному просторі має бути невід'ємною від державотворчих процесів. «Черговість наших інтересів виглядає так: національне відродження – розбудова держави – демократія» [8, с. 112]. Україна має шанс досягнути європейських стандартів у тому разі, якщо їй вдасться мобілізувати ресурси демократії для консолідації нації й подолання авторитарно-популістського політичного режиму, що експлуатує апологетику брутальності, насилля, правовий нігілізм, феодальний патерналізм держави.

Порушена проблема – рефлексія щодо феномену демократії – безмежна за своїми масштабами. Теоретичне осмислення демократії здійснювали такі видатні мислителі, як Аристотель, Ю. Габермас, С. Гантінгтон, Р. Даль, Д. Міль, Д. Сарторі, А. Токвіль, Й. Шумпетер та ін. Провідні засади демократичної парадигми уособлюються в політичній доктрині лібералізму. Метою нашого дослідження є аналіз явища демократії з урахуванням консервативних цінностей, що реалізуються

в інституціональному вимірі – формуванні української державності. **Із позицій консерватизму надлишок демократії рівнозначний дефіциту управління.** Ми намагаємося визначити явище демократії як тип держави, в якій політична і правова системи не лише побудовані на принципах свободи, рівності, плюралізму, а які реально *забезпечують національні інтереси*, дбають про культурні та духовні цінності народу, сприяють легітимізації влади, гарантують суверенний статус держави. Демократія в такому вимірі особливо актуальна для пост-геноцидної України.

Історичний досвід свідчить, що всі намагання оновити суспільне життя були приречені на невдачу, якщо вони не підкріплювалися активним залученням різних категорій громадян до політичного процесу. Створюючи сприятливі умови для розкриття творчого потенціалу людей, долаючи їхню соціальну інертність й активно залучаючи їх до демократичного процесу, суспільство отримує могутній імпульс саморозвитку. У класичному розумінні явище демократії означає не просто форму врядування, а передбачає *щоденний плебісцит, суспільний діалог* з метою з'ясування і задоволення різноманітних інтересів громадян. Сучасний американський політолог С. Гантінгтон вважає: «Постійна нездатність забезпечити добробут, процвітання, рівність, справедливість, внутрішній порядок або зовнішню безпеку з часом може позбавити легітимності навіть демократичний уряд» [12, с. 312]. Тобто сучасний тренд демократії зосереджується не в площині абстрактних свобод чи популістських гасел, а в забезпеченні добробуту людей і гармонійному розвитку держави.

Кожна епоха має свої запити на демократичні цінності, які еволюціонують у просторі та часі. Антична демократія була не чинником розбудови політично усталеної нації, а реалізацією миттєвих настроїв натовпу, що породжувало процеси децентралізації, некерованості й уразливості держави. За таких умов демократія швидко перетворюється на безлад і свавілля натовпу. Аргументи Аристотеля з цього приводу формулюються так: «Основний принцип демократичного права полягає в тому, що рівність здійснюється у кількісному відношенні, а не на підставі гідностей; якщо справедливість у цьому, а верховна влада належить народу, то тоді, зрозуміло, все, що вирішується більшістю, вважається остаточним і справедливим» [1, с. 571]. Аристотель вживає поняття демократії у двох значеннях: перше як синонім політї – правильної форми врядування, що базується на середньому класі, де править більшість, і друге – як спотворену форму політї, коли демократія отожднюється з охлократією.

Зародившись два з половиною тисячоліття тому, демократія уособлює владу народу, від імені народу та для народу. Феномен демократії

ще з античних часів розглядається як **органічний маркер цивілізованості суспільства**. Політичні діячі різних епох підкреслюють свою прихильність принципам демократії та здійснюють її критику. Попри хронологічну віддаленість, і до сьогодні лишається актуальним досвід античної демократії, яка існувала в полісах Давньої Греції і мала такі особливості: поширювалася лише на вільних громадян (громадянських прав були позбавлені раби, жінки й іноземці); за своєю формою мала прямий характер – громадяни безпосередньо брали участь у процесі прийняття рішень, але інституту виборів не було (зміна посад відбувалася за жеребом); усі рішення приймалися консолідовано; особистість, суспільство і держава були нероздільними. Для сучасного покоління важливим є те, що Афіньська республіка була першою державою, де ідеї демократії реалізувалися у практиці конституювання політичного простору, що дало змогу продемонструвати їхні державотворчий потенціал і соціальні вади.

Упродовж двох десятиріч самостійного буття України її політична система переживає затяжну трансформацію від тоталітарного устрою до утвердження громадянського суспільства. В перехідних суспільствах **демократія має транзитний характер**. Її напрям корелює з розвитком економіки, про що влучно говорить С. Ліпсет: «Що більше нація досягає успіхів в економіці, то більше шансів для того, щоб ця нація стала демократичною» [14, с. 31]. Крім економічних чинників оптимальне функціонування політичної системи визначається демократичним урядуванням, здатністю адекватно реагувати на зміни соціальних реалій, пропагандою моральних цінностей і культурних норм, спроможністю формувати якісно нову політичну еліту, що знижує ступінь відчуження людей від влади, забезпечує реальну участь народу в громадському житті. Будь-які намагання об'єктивно висвітлити оптимальні засади функціонування політичної системи українського суспільства спонукають апелювати до історичних паралелей осмислення і практичної реалізації поняття демократії.

За часів радянської імперії сталося не збагачення змісту демократії, а навпаки – різка його девальвація, збіднення і згортання через тоталітарну політику репресій, обмеження прав і свобод громадян. *Комуністичний формат демократії був фальшивим і декоративним*, хоча пропаганда й навіювала ілюзії народовладдя. Значною мірою труднощі переходу до демократичних форм організації нашого суспільства зумовлені **фантомами імперських часів**.

Усі народи формують свою ідентичність лише в межах національної держави. На теренах зденационалізованого українського політичного субстрату демократія не може утвердитися швидкими темпами. Для її поширення необхідна висока політична культура й громадянська по-



зиція людей, плюралістичне мислення, зміна патерналістських сподівань на активну життєву позицію самодостатніх громадян, національно консолідований соціальний простір. Професор політичних наук Нью-Йоркського університету Д. Растоу визначає національну єдність як «основну умову в тому розумінні, що вона має передувати всім іншим стадіям демократизації» [10, с. 594]. Отже, існування суверенної національної держави є необхідною передумовою сучасної демократії, яка має дбати про її зміцнення.

З моменту залучення до широкого наукового обігу і до сьогодні феномен демократії несе різне смислове навантаження. Досліджуючи логіку переходу до демократії в межах різних політичних систем, вчені фіксують низку концептуальних узагальнень. Зокрема, Д. Растоу зазначає: «Процес творення демократії не конче має бути однаковим у різних географічних регіонах: до демократії можна йти багатьма шляхами. Процес творення демократії не конче має бути однаковим у часі: під час послідовних стадій її розвитку вирішальної ролі можуть набувати різні чинники. Процес творення демократії не конче має бути соціально однорідним: навіть в одному місті та періоді погляди, які сприяють демократії, можуть бути різні в політиків і звичайних громадян» [10, с. 590]. Основні практики демократії – багатопартійність, плюралізм думок, свобода особи створюють сприятливе середовище для утвердження відкритого суспільства й легітимної держави.

Проблеми демократизації в сучасному українському суспільстві пов'язані з відсутністю національної державності України упродовж багатьох сторіч. Теоретик українського консерватизму В. Липинський стверджує: «Ні одна нація не почала і не може почати свого існування від демократії, і демократичні нації можуть існувати тільки там, де вже є своя власна національна держава» [6, с. 245]. В. Липинський не був антидемократом, але в межах свого консервативного проекту критикує демократію і обґрунтовує для неї альтернативу – **класократію**. Процес демократизації суспільства може бути успішним у тому разі, якщо спирається на волю громади, легітимну владу, принципи політичного плюралізму з ефективно діючим парламентом, авторитетним Президентом, високопрофесійним урядом, незалежними судовими органами та засобами масової інформації. Саме цих демократичних інститутів сьогодні вкрай бракує вітчизняному державотворенню.

Позбувшись колоніального гніту наприкінці ХХ ст., Україна досі не сформувала політичних умов і соціальних верств, здатних розбудувати демократичну державу. Помаранчеві сили разом з їхньою популістською риторикою, надмірними амбіціями та егоїзмом *не змогли протистояти випробування демократією* і створити стабільну політичну систему. Нинішня система влади, сформована на підкупі та зраді, не викликає

довіри у громадян і нейтралізує демократичні візії спільноти. Спотворене контроверсійною владою українське суспільство, за словами О. Пахльовської, «дезорієнтоване і байдуже, об'єктивно безсиле, <...> позбавлене гідності, проєктів і мрій, воно дедалі більше перетворюється в очах влади на спрацьований матеріал, з яким можна більше не рахуватися і робити все, що заманеться, не турбуючись за наслідки <...> Суспільство, яким рухає лише думка про те, як вижити завтра, суспільство, паралізоване в моральному, громадянському, національному вимірі не здатне на жоден історичний проєкт, а отже, й на самозахист, на відстоювання елементарних людських координат свого життя» [9]. За умов, коли складники механізму державного управління ослаблені, престиж влади низький та дедалі більше зростає апатія населення, проблема демократії, актуальна як ніколи.

*Але демократію не можна розглядати як панацею від усіх соціальних деформацій.* Тобто правління народу зовсім не позбавлене серйозних недоліків. За умов демократії необхідно коректно інтерпретувати поняття «свобода», на чому наголошує В. Липинський. Аналізуючи його надбання, ми зазначаємо: «Мислитель схильний вважати, що тоді як за класократії суспільство розвивається ритмічно і гармонійно, за демократії утворюється хаотичний конгломерат різноспрямованих сил, котрі невтомно конкурують, прагнучи необмеженої влади... Свобода і нічим не обмежена конкуренція у політиці – підстава всякої демократії. Звідси – порушення рівноваги між владою і свободою на користь останньої... В підсумку ж державна влада за демократії стає знаряддям приватних інтересів» [3, с. 124]. В. Липинський був переконаний, що **демократія ефективна лише тою мірою, якою вона сприяє національному державотворенню.** В умовах кризи вітчизняної політичної системи ми спостерігаємо **не реалізацію волі більшості, а тиранію олігархічної меншості** й узурпацію влади фінансово-клановими угрупованнями.

Як одна із основних форм політичної самоорганізації суспільства демократія найчастіше асоціюється з комплексом інститутів і організацій, структура і функціонування яких базується на ліберально-демократичному світогляді. Небезпечна тенденція ліберальної демократії – утвердження плюралізму на основі раціональних знань, що призводить до виродження моральності й фактичного заперечення Бога. Демократія – це така форма організації спільноти, де відносини між людьми *будуються на інтересі, а не на любові.* Тобто **любов до Бога замінена на страх людський. Усунувши Бога, ліберальна демократія не створила ніякої нової системи моралі, яка б обмежувала свавілля влади й державний етатизм.** «Лібералізм є доктриною, спрямованою виключно на поведінку людей у цьому світі. Зрештою, він не має нічого іншого на меті, окрім підвищення їхнього зовнішнього, матеріального

добробуту, і безпосередньо не переймається їхніми внутрішніми духовними та метафізичними потребами» [7, с. 3]. Ліберальна доктрина проголошує індивіда вільним від зовнішніх обмежень. Дії особи мають бути наслідком її вибору, що здійснюється на основі власного розуму.

Переваги демократичної більшості зовсім не означають її правоту і відсутність альтернативи. Противагою раціоналістичному лібералізму є консервативна ідеологія. Тобто **надмірні пориви соціальних перетворень ліберальної демократії врівноважуються консервативною поміркованістю**. «Консерватори наголошують, – пише Р. Шуттінгер, – що суспільство не є механізмом, який можна поправляти і змінювати за власним бажанням; суспільство краще розуміти як живий організм і, якщо хочемо, щоб воно вижило, ми повинні його поступово і природним чином розвивати» [13, с. 91]. Для консерватора важливими є вишпекані морально-культурні цінності, традиції, духовність, а не раціонально-технічне удосконалення світу, що полегшує виробничу діяльність і підвищує комфорт.

Перспективи модернізації і демократизації суспільства значною мірою залежать від стану свідомості народу, його готовності сприймати й реалізувати основні принципи і норми демократії. Упродовж тривалої еволюції демократія продемонструвала здатність пристосовуватися до різних національно-культурних умов. Це свідчить про те, що в масиві національної свідомості існують базові, родові структури, які визначають дух, характер, ментальність народу і формують його політичну систему. Але штучне запозичення чужих зразків чи то демократії, чи моделі побудови держави потребує їхньої адаптації до вітчизняного політичного середовища й урахування історико-культурних і ментальних особливостей корінного етносу.

Для осмислення поняття «демократія» потрібні системні дослідження з урахуванням специфіки народу та його історичних традицій. Кожний народ вибирає і реалізує власний національний тип демократії, враховуючи свої етнічні традиції, звичаї, політико-культурні корені, ментальність тощо. Якоюсь мірою можна імпортувати інституціональні форми демократії, але **емпіричний досвід національного державотворення слід розвивати на власному ґрунті**. Тоді легітимність політичної системи не викликати сумніву. Американський політолог Л. Даймонд з цього приводу стверджує: «Легітимність демократії спирається хочасти на ефективність функціонування демократичного режиму протягом певного часу. Залежить вона (надто на ранньому етапі існування демократії) й від того, як конкретні демократичні інституції поєднуються з традиційними легітимними формами влади, а згодом – у результаті соціалізації – і від поширення освіти та інших соціальних і культурних змін» [4, с. 893]. Отже, Україні сьогодні потрібні демокра-

тичні реформи: від економічної, фінансової, реформи соціальної політики – до освітньої й гуманітарної реформ. Їх органічною основою і соціальною матрицею має бути вітчизняне конституційно-правова поле, стандарти європейського конституціоналізму і *ментально-культурні архетипи української нації*.

Демократія перебуває у процесі перманентного розвитку й удосконалення. Еволюція соціальних процесів вимагає переосмислення традиційних уявлень про демократію відповідно до нових глобальних запитів. Сучасний український вчений А. Гальчинський акцентує увагу на суперечності демократії, яка в координатах глобалізованого світу робить виклик лібералізму. Йдеться про «кінець демократії індустріального суспільства – демократії масової культури, масових потреб і масового споживання, врешті-решт – демократії більшості» [2, с. 144]. Демократична система врядування має не просто забезпечити панування більшості, а створити максимально комфортні умови для всебічного розвитку індивіда.

Основним пріоритетом демократії в інформаційному суспільстві є демасифікація та персоніфікація її базових структур. Нова модель демократії має розвиватися на принципах множинності за участю кожного громадянина держави. Події новітньої історії України – Помаранчева революція, податковий майдан засвідчують, що в наших громадян **живий архетип демократичних цінностей, свободи й справедливості**. Отже, шукати паростки української демократії потрібно в суспільному середовищі, серед народу, а не в структурах влади чи політичної псевдоеліти.

Народовладдя передбачає свободу вибору людьми компетентних керівників і можливість впливати на них і, в разі потреби, здійснювати їх ротацію. Ідеться про перехід до політичної організації, яка робить управління суспільством і державою безпосередньою справою самих громадян. Лише за таких умов відбувається **інверсія політичних відносин**, тобто здійснюється перманентна рокировка об'єкта й суб'єкта управління та влади. Постмодерністська модель політичного устрою передбачає мінімальну необхідність державного управління за максимально можливою передачею повноважень на нижчі рівні самоуправління. Принципи демократії – влада більшості, плюралізм, рівність, поділ влади, виборність, прозорість, контроль мають визначати стратегію розвитку суспільства. Треба усвідомлювати демократію не просто як владу народу, а як управління саме його більшості, що є суттю народного суверенітету. Важливим є те, що меншість має право на опозицію. Нічого спільного з демократією не має теза про «примус стосовно меншості» й «цілковите підпорядкування її волі більшості». Такий підхід межує з посяганням на існування опозиції, яка в демократичному сус-

пільстві є органічним елементом політичного процесу, що сприяє виробленню оптимальних рішень. Без опозиції виникає реальна загроза переродження демократії в диктатуру.

Сучасний політолог В. Каспрук зауважує: «Можливо, що демократії в чистому вигляді не існує у жодній країні світу. Оскільки в реальності демократія – це, скоріше за все, не лише народовладдя, а вміння розумним способом заручитися підтримкою свого народу і, наобіцявши йому «золоті гори», втілити у життя хоча б частину обіцянок» [5]. Тобто демократія несумісна з популізмом, яким часто зловживають вітчизняні політики.

Великою загрозою для демократії є штучне ототожнення її з уседозволеністю та безвідповідальністю. Нерозуміння або ігнорування того, що демократія не може існувати поза законом і над законом, створює реальну небезпеку сповзання суспільства до стихії та анархії, свавілля і влади натовпу (охлократії). Утвердженню демократії має передувати формування відкритого й конкурентного інституту держави, легітимність якого не ставиться під сумнів його громадянами.

Підводячи підсумки, констатуємо: розширення демократичного простору політичної системи України дає можливість долати її командно-адміністративні, мафіозні й корупційні елементи, забезпечує державотворчі функції, реалізацію потенціалу особистості. При цьому треба враховувати ту обставину, що «демократія в сучасному світі – це, скоріше, незалежність кожної людини від інститутів і апаратів політичної влади з її політиками, депутатами та іншими бюрократичними і економічними структурами» [11, с. 181]. Нова демократія долає межі національної держави і виходить на глобальний рівень. Носієм демократичної влади і суб'єктом політичної системи є *не абстрактний народ, а конкретний індивід*. **Олюднена демократія не потребує опосередкованості державними інститутами.** Сьогодні особа прагне бути незалежною від держави і структур політичної влади. Зважаючи на реалії посткомуністичного життя в Україні, важливого значення набуває своєчасне самооновлення її політичної системи на основі демократичних цінностей, консенсусу політичних еліт, що спонукає до рівноваги всіх гілок влади, їх плідного співробітництва. Сучасна демократія передбачає залучення представників політичної опозиції, засобів масової інформації до управлінської діяльності, створення механізмів підзвітності виборчих органів влади, формування інститутів громадянського суспільства як співтовариства вільних людей, об'єднаних у політичні партії, рухи, профспілки, асоціації.

Отже, майбутнє української державності тісно пов'язане з демократичною парадигмою, яка створює комфортні умови для розвитку політичної нації. Сьогодні в Україні демократія пов'язана не з пошуком

альтернатив та забезпечення свободи, а з директивними механізмами управління й імітацією плюралізму. Процес демократизації вимагає забезпечення розумного балансу між зростанням політичної активності людей, радикальними перетвореннями, модернізацією суспільства та збереженням національної ідентичності, дотриманням законності, пошуком компромісу. Демократія спроможна долати насилля і конфронтацію в державі за допомогою зрілої патріотичної свідомості, політичної культури, громадянського сумління людей. Будь-які спроби нав'язати керовану або процедурну демократію означатимуть маргіналізацію державності аж до втрати державного суверенітету.

### Список використаних джерел

1. *Аристотель*. Політика / Аристотель // Собрание сочинений в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 375–644.
2. *Гальчинський А.* Лібералізм: уроки для України : наук.-попул. есе / А. С. Гальчинський. – К. : Либідь, 2011. – 288 с.
3. *Гордієнко М.* Хліборобсько-класократичні орієнтації В'ячеслава Липинського у контексті сучасності / М. Гордієнко // Розбудова держави. – 1998. – № 7/8. – С. 117–125.
4. *Даймонд Л.* Консолідація демократії і політична культура / Л. Даймонд // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 882–942.
5. *Каспрук В.* Україна в пошуку свого демократичного майбутнього. Абсолютна поінформованість кожного плюс свідомий вибір / В. Каспрук // День. – 2006. – № 174. – 12 жовтня.
6. *Липинський В.* Листи до братів-хліборобів про ідею і організацію українського монархізму / В. Липинський. – Київ ; Філадельфія, 1995. – 470 с.
7. *Мізес Л.* Лібералізм у класичній традиції / Л. Мізес // Лібералізм : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – Вид. 2-ге. – К. : ВД «Простір», «Смолоскип», 2009. – С. 3–19.
8. *Могильний А.* Демократія як майбутнє / А. Могильний // Демократія в Україні: минуле й майбутнє : матеріали наук. конф. – К. : Укр. письменник, 1993. – С. 111–112.
9. *Пахльовська О.* Неєвропейська Україна / О. Пахльовська // День. – 2012. – № 194–195. – 26–27 жовтня.
10. *Растоу Д.* Переходи до демократії: спроба створення динамічної моделі / Д. Растоу // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 582–604.
11. *Толстоухов А. В.* Багатолика демократія : монографія / А. В. Толстоухов, І. Г. Парапан, Ю. О. Мєлков. – К. : ПАРАПАН, 2011. – 220 с.

12. Хантінгтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантінгтон. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. – 368 с.

13. Шуттінгер Р. Проблема ідентичності консерватизму / Р. Шуттінгер // Консерватизм : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – Вид. 2-ге. – К. : ВД «Простір», Смолоскип, 2008. – С. 89–103.

14. Lipset S. M. Political Man. The Social Bases of Politics / S. M. Lipset. – London : McMillan, 1960.

### **ЕФЕКТИВНІСТЬ НЕКОМЕРЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У РОЗВИНЕНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ**

**Олена КЛИМЕНКО,**

*кандидат політичних наук, доцент*

Протягом останніх 20 років значно зросла кількість некомерційних організацій, вони розширили якісне наповнення своєї діяльності і в країнах розбудови демократії, і в розвинених демократичних державах. Відповідні тенденції пов'язані з кількома причинами. Активізація некомерційних організацій значною мірою зачіпає процеси модернізації та демократизації у колишніх соціалістичних країнах, натомість країни розвинутої демократії намагаються знайти т.зв. нові форми правління, компенсувати «дефіцит демократії» [6, с. 98], характерною рисою якого є неспроможність інститутів держави адекватно реагувати на зростаючі вимоги суспільства щодо прав громадян і бачення ними способів розв'язання нагальних проблем сучасності.

Можна стверджувати, що поширення діяльності некомерційних організацій пов'язане з одночасними й водночас протилежними по суті процесами. З одного боку, розвиток громадянського суспільства (складниками якого є некомерційні організації) як процес демократичної легітимації просування до ринкової економіки відображає специфіку перебігу політичних процесів у колишніх соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи, а з другого – трансформація громадянського суспільства в країнах розвинутої демократії під впливом процесів інтеграції (Європейський Союз) та глобалізації характеризує динаміку викликів для розвинених держав капіталістичного типу. Зростання значимості некомерційних організацій відображається у розподілі політичної й економічної влади між державними та недержавними акторами сучасного світу.

Таким чином, *актуальність* роботи обумовлюється необхідністю виявлення закономірностей функціонування некомерційних організацій як складників громадянського суспільства, що зазнають впливу

процесів, які відбуваються в державах розвиненої демократії. Увага до некомерційних організацій пов'язана зі зростанням їхньої ролі у процесах розширення соціальної діяльності суспільства й у оформленні інституціональних результатів цієї діяльності. Очевидно існує необхідність висвітлити з погляду сучасних підходів особливості функціонування некомерційних організацій як соціальних акторів, що безпосередньо впливають на стан громадянського суспільства у країнах розвиненої демократії. Розуміння їхньої діяльності є необхідною передумовою виявлення функціональних відмінностей демократичного громадянського суспільства, побудова якого відбувається у колишніх соціалістичних країнах Центральної і Східної Європи. Становлення громадянського суспільства в Україні потребує вивчення відповідного досвіду держав, які пройшли довгий шлях формування ринкових економічних відносин, укріплення державного патерналізму, самоорганізації громадських ініціатив.

*Мета* дослідження полягає у визначенні природи некомерційних організацій (НКО) як соціальних, політичних акторів з огляду на їх місце у громадянському суспільстві. Відповідно, необхідним є аналіз досвіду некомерційних організацій у країнах розвиненої демократії з огляду на можливість використання останнього в країнах становлення демократії. Предметом дослідження є переважно дві групи НКО. Перша – це організації, що займаються лобістською діяльністю, т.зв. групи тиску (приклад політичного складника досвіду некомерційних організацій); друга – зосереджені на волонтерській діяльності (приклад соціально значимої активності НКО).

Некомерційні, неприбуткові організації є предметом дослідження політологів, соціологів, економістів, а також правників та істориків. У західній літературі некомерційні організації найчастіше розглядаються у контексті концепту «громадянське суспільство». Водночас спостерігаються різні підходи й оцінки щодо наповнення поняття «громадянське суспільство». Девід Лейн, професор Кембріджського університету, стверджує, що у найбільш загальному розумінні в політологічному дискурсі воно (громадянське суспільство) означає соціальний простір, що пролягає між індивідами, первинними групами (родами) й політичною владою (державою) [6, с. 98–99]. На думку багатьох теоретиків, зокрема Е. Гіденса [1], М. Олсона [7], Р. Патнема [16], цей простір заповнений автономними організаціями й інститутами – від компаній до волонтерських об'єднань. Усі вони діють досить незалежно від інститутів держави [1]. Отже, некомерційні організації є самостійними одиницями щодо побудови громадянського суспільства. Деякі американські автори, зокрема Дж. Коен, Е. Арато, ідуть далі й оцінюють громадянське суспільство як незалежну нормативну



модель, непов'язану із соціальною дійсністю. Значення неприбуткових організацій у даному контексті обмежене нормативними межами у його структурі. Натомість сучасні соціологи переконливо стверджують, що сучасне суспільство глибоко взаємопов'язане з такими сферами життя, як економіка, освіта, наука, культура. Ці сфери життя взаємодіють із родиною, політичною системою. Відмінною рисою громадянського суспільства є те, що це сфера «у якій поступово складається й укріплюється певний тип певного співтовариства» [11, с. 7]. До внутрішньо-структурних зв'язків громадянського суспільства дослідники, зокрема Е. Гідденс, відносять родинні, міжетнічні, релігійні, виховні, освітні, професійні, товарно-грошові зв'язки, тобто такі, що об'єднують інтереси і потреби людей. Перевагою відповідних позицій є те, що вони не обмежують громадянське суспільство тільки ринковими відносинами або взаємовідносинами з державними інститутами, допускають існування неформальних мереж, груп інтересів, некомерційних організацій, а отже, надають простір для моделювання взаємовідносин держави, ринку й суспільства.

Ми вважаємо, що некомерційні організації є одним із системоутворюючих компонентів громадянського суспільства. На відміну від ієрархічно побудованих державних інститутів, сукупність некомерційних організацій є швидко відтворюваною мережею комунікації людей, досить повно інтегрованою у різні сфери життя суспільства. Головними ознаками некомерційних організацій є добровільний характер участі, самостійний вибір способів досягнення поставлених завдань, організаційна автономність від держави, неприбутковий характер фінансування й кінцевої мети діяльності.

Досвід діяльності некомерційних організацій у країнах Заходу свідчить про те, що вони формувалися демократичним способом. Їх розвиток безпосередньо пов'язаний із розвитком капіталістичних відносин, налагодженням ринкової економіки. У сформованих капіталістичних країнах Західної Європи капіталізм мав довгу історію. Там були забезпечені право на приватну власність, ринкова діяльність, плюралістична поліархічна політична координація через парламентські процеси, а отже, й інститути економічного і політичного громадянського суспільства [6, с. 102]. Демократичні процеси відбувалися одночасно з розвитком економіки, а процеси соціалізації людей, що на них базувалися, включали спектр інтересів і потреб суспільства. Так, російський дослідник А. Шліхтер зазначає: «некомерційні організації у США формувались <...> знизу методом самоорганізації для вирішення питань, які зачіпали інтереси різних категорій суспільства, включаючи питання політичної соціалізації, мовної та культурної адаптації іммігрантів, що знову прибували у країну» [10, с. 31]. У цьому контексті некомерцій-

ні організації були досить автономними і взаємодіяли з політичними й економічними інститутами.

Дослідники демократії, зокрема Ю. Хабермас [8], А. Полліс, А. Гоулдернер, дійшли згоди у розумінні того, що існує тісний взаємозв'язок між державними інститутами, громадянським суспільством й типом економіки. З огляду на це положення, важливо зазначити, що демократична держава з усталеною економікою здатна вплинути на формування функціонального громадянського суспільства. За таких умов різні групи людей через НКО отримують можливості представляти свої інтереси у всій повноті. Характерно, що з посиленням інститутів держави на Заході відбувалося юридичне оформлення недержавного сектору (правовий аспект діяльності) та його організаційне становлення (фінансування, форми роботи). Наприклад, Німеччина розвитку некомерційних організацій завдячувала інституту держави. Взаємовідносини некомерційного сектору з державними інститутами формувалися завдяки визначенню принципів співробітництва, відображених у законодавчій сфері. Державний канал впливу некомерційних організацій передбачав співробітництво органів державної та виконавчої влади у сферах соціальної допомоги, охорони здоров'я, охорони довкілля, культурної діяльності тощо. Держава заохочувала діяльність громадських структур, органів місцевої влади, так би мовити, спрямовувала діяльність організацій на вирішення питань, які не є стратегічно важливими для держави (зовнішня політика, безпека) [9, с. 251], натомість отримувала самоорганізовану ініціативу суспільства. Подібна практика взаємовідносин держави і некомерційного сектору була притаманна багатьом країнам Європи. Лише криза державного соціального патерналізму у розвинених країнах Заходу змусила багатьох політиків і дослідників подивитися на потенціал некомерційних організацій як на потугу, спроможну відігравати суттєву роль соціального агента. На сьогодні і державна, і місцева політика у країнах розвинутої демократії будується з урахуванням економічного й політичного потенціалу некомерційних організацій. У країнах-членах Європейського Союзу нові типи демократичного уряду (ініціативи *NEWGO*) стали відгуком на різні економічні й політичні запити, особливо на потреби просування громадської участі в контексті «дефіциту» демократичного представництва [6, с. 105]. При цьому автономна діяльність громадянського суспільства визнавалася природною, вона обґрунтовувалася наявністю сталих людських об'єднань, формування яких сягало доби зародження самої соціальної організації людства. Як зазначають дослідники, прийняття ЄС асоціації громадянського суспільства як засобу громадської участі стало своєрідною відповіддю на розповсюджену критику на адресу інститутів Союзу, що мали «демократичний дефіцит» [12].

Зростають масштаби діяльності НКО у сучасному світі. Характерно, що сумарний обіг третього сектору (некомерційних організацій) у 22 країнах (Нідерланди, Німеччина, Ірландія, Іспанія, Бельгія, Австрія, Франція, Японія, Чехія, Угорщина, Словаччина, Румунія, Аргентина, Перу, Бразилія, Колумбія, Мексика, за виключенням релігійних організацій) становив у середині 1990-х років ХХ ст. 1,1 трлн дол. США. В окремих країнах, наприклад у Швеції, частка некомерційного сектору в економіці країни досягала 15,5 % [4]. У країнах із розвиненими громадянськими інститутами некомерційні організації, відображаючи спектр правових, культурних, господарчих, етнічних, релігійних інтересів, створюють розвинені мережі із широким охопленням населення. У 2002 р. штатні працівники некомерційних організацій США становили 11 % економічно активного населення (в органах влади всіх рівнів – 14 %, комерційному секторі – 75 %) порівняно з 9 % у 1998 р. і 6 % у 1990 р. Як стверджують дослідники, якщо уявити некомерційний сектор США як окрему країну, то за обсягом економіки вона поступалася б тільки першим десяти країнам і перевищувала б рівень Австралії, Індії, Мексики й Голландії [13, с. 10]. НКО у країнах із розвиненими громадянськими інститутами не тільки роблять значний внесок до економічного сектору, а й сприяють зменшенню соціальної напруги, демонструють досягнення у соціальній сфері. Значна кількість дитячих садків, лікарень, будинків для інвалідів, інтернатів для людей похилого віку перебувають під опікою некомерційних організацій. Мільйони волонтерів, членів церковних спільнот, що офіційно не входять до комерційного сектору, досить активно включені у добровільну неприбуткову діяльність. П. Лоуен, описуючи напрями діяльності громадськості, посилається на статтю у журналі *Ms. Magazine*, у якій громадянське суспільство розглядається як співтовариство вчених, екологів, фермерів, волонтерів, еко-феміністів (що протестують одночасно проти патріархального тиску на жінок й екологічно руйнівних методів ведення сільського господарства) [5]. Відповідна інтерпретація тенденцій діяльності організацій громадянського суспільства є своєрідним відображенням гуманістичного змісту громадського життя, активних процесів соціалізації. Треба зазначити, що у країнах розвинутої демократії участь у некомерційному секторі всіляко заохочується. Наприклад, у США ЗМІ постійно пропагують участь у громадських організаціях, намагаючись у такий спосіб підтримувати високі громадянські якості у суспільстві. Публікуються підручники, довідники для різних категорій діячів некомерційних організацій: для бухгалтерів, менеджерів, керівників волонтерських груп, психологів [2]. Ці видання орієнтовані на людей, зацікавлених в удосконаленні діяльності некомерційних організацій.

Участь громадян у некомерційному секторі є предметом дослідження різних аналітичних центрів. Спроби виявити закономірності участі людей у неприбуткових організаціях обумовлюються інтересом щодо поглибленого розуміння природи НКО. Очевидно, що стабільність суспільств західної демократії, в основу яких закладені економічний добробут і культура консенсусу й толерантності, є запорукою функціонального третього сектору. Статистика свідчить, що рівень доходів і фінансова стабільність значною мірою впливають на активність громадян у некомерційних організаціях. Так, щорічник *Statistical Abstract of US* наводить дані щодо участі у некомерційному секторі залежно від кількох демографічних і соціальних характеристик. Найбільші відхилення від середнього показника участі в добровільних організаціях пов'язані з рівнем освіти й розмірами доходів. Громадяни з дипломом коледжу становлять 70,7 % – найбільшу частину діячів НКО. Якщо ж говорити про залежність участі від рівня доходів, то вона, відповідно, така: третина американців-учасників НКО мають щорічний дохід до 20 тис. дол. США, а майже 70 % учасників НКО – це люди з доходом понад 100 тис. дол. США [2, с. 79–80]. Автономна діяльність самих організацій значною мірою залежить від їх активів і фінансової забезпеченості. Під час Європейського соціального дослідження (2002–2003 рр.) респондентам було поставлене питання про їхній фінансовий внесок у різні види волонтерських організацій. На основі дослідження аналітики дійшли висновку про те, що країни з активним громадянським суспільством більш економічно заможні, а їхні громадяни мають достатньо вільного часу й досить високий рівень доходів [15]. Участь освічених і заможних громадян не обмежується грошовими внесками на благочинність або формальними діями у НКО. Інтереси до проблем суспільства відображаються в різних формах діяльності організацій.

Популярною серед представників різних соціальних верств є форма діяльності, яка отримала назву «групи тиску». Представники таких організацій сферою своєї діяльності мають кулуари конгресу, сенат (у США), парламенти, місцеві органи влади. Вони репрезентують інтереси різних верств, груп населення. Організації, що захищають громадські інтереси включають борців за права жінок, етнічних і сексуальних меншин, захисників тварин, об'єднання людей, хворих на СНІД, серцеві, онкологічні захворювання. Відповідно, вони лобіюють не свій економічний інтерес, а власне бачення громадського інтересу. Головними методами їхніх дій є поради, рекомендації керівникам місцевих, федеральних, державних органів влади про потреби й інтереси різних соціальних груп. Результатом діяльності є активізація дій на користь тих чи інших категорій населення. Як зазначають дослідники, в умовах демократії вигідні окремим групам рішення не були б прийняті, якби

кожний із виборців безпосередньо висловлював свою волю. Депутати також зацікавлені у активній підтримці з боку впливових виборців, оскільки це примножує їхні шанси на переобрання на наступний рік [3, с. 37].

Наприклад, у США існують некомерційні організації, які мають достатньо професійно підготовлені групи тиску, що лобіюють інтереси у конгресі. До послуг цих організацій звертаються інші численні НКО, які організують людей за їхніми інтересами. Серед них є такі як *American Cancer Society*, на яку працюють понад 300 тис. волонтерів і 8 постійних лобістів. Вони лобіюють бюджетне фінансування досліджень онкологічних захворювань, заборону куріння в ресторанах й інших громадських місцях. Організація *Humane Society of the United States*, на яку працюють 4 постійні лобісти й кілька тисяч волонтерів, лобіює заборону використання екзотичних тварин як домашніх. Особливий вплив на конгрес мають ті організації, які відстоюють інтереси середнього класу й більшості населення загалом. Серед них є такі, які представляють інтереси медиків, вчителів, юристів, споживачів тощо. Ефективність їхньої роботи оцінюється тим, наскільки глибоко вони відстоюють інтереси представлених груп населення. Наприклад, Американська асоціація пенсіонерів завдяки лобіюванню інтересів істотно вплинула на органи влади різного рівня. Нею були підготовлені численні законопроекти щодо якісного поліпшення соціального захисту пенсіонерів. Значна частина документів була схвалена і включена до змісту прийнятих законів.

Діяльність щодо лобіювання інтересів різних груп населення є формою постійної участі громадськості в політичному процесі, вона сприяє соціалізації населення, відображає відкритість і рівень демократичності політичного процесу в країні.

Волонтерство є також досить розповсюдженою формою діяльності багатьох некомерційних організацій. Переважаючою категорією населення, залученою до волонтерства, є студенти. Під час канікул учні шкіл, коледжів, студенти університетів беруть участь у виконанні різних проектів у своїх країнах та за кордоном. Порівняно із Європою відповідна діяльність є найбільш поширеною у США. Так, лише за один сезон майже у 1,5 тис. міських і сільських спільнот волонтери побудували й відновили 5,6 тис. житлових будинків, надали допомогу 32 тис. безхатченків щодо пошуку житла, підготували до школи 500 тис. дітей [13, с. 90–91]. Існують спеціальні програми, розраховані на участь у волонтерстві людей похилого віку. Наприклад, у США відповідні програми діють із середини 1960-х років (*Retired and Senior Volunteer Program*). У цих програмах зайнято близько 400 тис. осіб. Вони працюють у численних НКО на терені лікарень, центрів відпочинку, поліцейських

дільниць, на комп'ютерних курсах. Деякі люди зайняті відповідною діяльністю близько 40 годин на тиждень.

У волонтерстві останніх десятиріч відзначаються зміни. Одна з них – це поява численних груп взаємодопомоги. Вони є досить різними за інтересами. Це групи для дошкільнят і НКО для батьків дітей, що страждають на певні хронічні захворювання. До них також належать організації, що об'єднують самотніх людей з різними проявами соціальної необлаштованості (покинуті дружини, самотні чоловіки, що виховують дітей, алкоголіки та ін.). У цих організаціях волонтерами є люди, які самі найчастіше соціально слабко захищені. Вони витрачають свій вільний час і наявні кошти для допомоги людям, які знаходяться у соціально уразливого становищі. Очевидно, що відповідна діяльність спрямована на зменшення соціальної напруги, водночас вона піднімає на поверхню невіршені проблеми суспільства, не даючи їм зайти у глухий кут, де ці проблеми переростають у кримінальні.

**Висновки.** Дослідження особливостей функціонування некомерційних організацій як складника громадянського суспільства дає змогу дійти певних висновків. Передусім треба наголосити на зростаючому потенціалі некомерційних організацій у країнах розвиненої демократії.

У сучасному світі держава і громадянське суспільство стають більш взаємозалежними. З одного боку, глобалізація, послаблюючи національну державу, послаблює і громадянське суспільство, з другого – це відбувається і під впливом плюралістичної та децентралізованої природи некомерційних організацій. Таким чином, відбувається посилення впливу громадянського суспільства на державу, створюється своєрідне поле для діяльності різних соціальних груп і некомерційних організацій.

Аналіз взаємозалежності громадянського суспільства і некомерційних організацій дає змогу дійти висновку про те, що НКО є системоутворювальним компонентом громадянського суспільства. НКО створюють взаємозв'язок між родинами, індивідами й соціумом загалом, вони збільшують колективну довіру й толерантність серед громадян, підтримують простір демократичної участі.

Зростання ролі соціально-психологічних, культурних, політичних інтересів суспільства призводить до зміни мотивації діяльності багатьох НКО. Завдяки мережевій структурі та вільному вибору способів діяльності вони заповнюють поле соціуму, недоступне для бізнесових структур і держави. Мобільний характер діяльності дає змогу багатьом НКО адекватно реагувати на запити суспільства.

Автономний характер діяльності некомерційних організацій як складник громадянського суспільства надає їм можливість здійснюва-

ти неформальний контроль діяльності децентралізованої системи державного управління, зокрема через т.зв. групи тиску.

Фінансова незалежність НКО є своєрідним індикатором вибору завдань і цілей роботи, вона виключає дублювання роботи державних органів влади.

Некомерційні організації покликані представляти інтереси середнього класу в державі. Вони є потужними складниками громадянського суспільства, що забезпечує зростання політичної і соціальної участі населення. Некомерційні організації є своєрідним буфером між державними інститутами й уразливими або невдоволеними шарами суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. *Гидденс Э.* Последствия модернити / Э. Гидденс // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология. – М., 1999. – С. 215–311.

2. *Городецкая И.* Добровольческое движение в США / И. Городецкая // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 1. – С. 78–86.

3. *Длугопольский А.* Модели лоббирования интересов: мировой опыт и украинская специфика / А. Длугопольский // Журнал европейской экономики. – 2006. – Том 5 (№ 1). – С. 33–62.

4. *Качалова Ю.* Третий сектор в постиндустриальном обществе / Ю. Качалова // Институт развития личности: Новый взгляд на исследование третьего сектора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ipd.ru/articles/j\\_view#sect.shtml](http://www.ipd.ru/articles/j_view#sect.shtml)

5. *Лоуэн П.* Глобальное гражданское общество, глобализация и экологизм / П. Лоуэн // *Environs*, 2005. – 21 октября [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mta.ca/faculty/socsci/environs/loewen.pdf>.

6. *Лэйн Д.* Гражданское общество в странах ЕС: идеология, институты и продвижение демократии / Д. Лэйн // Политические исследования. – 2012. – № 2. – С. 98–116.

7. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М. : Фонд экономической инициативы, 1995.

8. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. – М., 1995.

9. *Хондиус Ф.* Взаимодействие между правительством и негосударственными организациями / Ф. Хондиус // Общественные объединения и организации: правовая основа и опыт взаимодействия. – М., 1997.

10. Шлихтер А. «Третий сектор» (некоммерческий) и гражданское общество США / А. Шлихтер // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 12. – С. 31–39.
11. Alexander J. C. Real Civil Liberties / J. C. Alexander (ed.). – L. : Sage, 1998. – 328 p.
12. Bellamy R. Citizenship and Governance in the European Union / R. Bellamy, A. Warleigh (eds.). – L. : Continuum, 2001.
13. Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector / L. M. Salamon, H. K. Anghier [and others] // The John Hopkins Center for Civil Society Studies. – Baltimore, 1999.
14. Haller M. European Integration as an Elite Process / M. Haller. – L. : Routledge, 2008.
15. Halman L. The European Values Study: A Third Wave. – Tilburg University, 2004.
16. Putnam R. D. The Strange Disappearance of Civic America. Harvard University / R. D. Putnam // The American Prospect. – 1996. – № 24.

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
У ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНОМУ ВИМІРІ**

**Володимир МАРТИНЕНКО,**

*доктор наук з державного управління, професор*

Динаміка суспільного розвитку визначається ефективністю взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства (*дали* – Взаємодія), що є одним із найважливіших чинників становлення України як правової, демократичної держави, що й зумовлює *актуальність* даної теми.

*Дослідження теми в науковій літературі та постановка проблеми.* Вивчення Взаємодії органів влади і громадянського суспільства в науковій літературі здійснюється переважно на лінійному рівні: характеристика проблем здійснюється у спосіб нагромадження необхідних, але недостатніх фактів для повної характеристики їх Взаємодії. Обґрунтовуються принципи кожний окремо, без обґрунтування їх Взаємодії у причинно-наслідковому вимірі цілісного явища, яке характеризує рівень розвитку цивілізації.

Слід зазначити, що останніми десятиріччями діяльність колективної суспільної людини постійно ускладнюється, що характеризується новими результатами її праці, появою нових технологій, які є базою для виробництва товарів із новими властивостями, які раніше неможливо було уявити: наприклад, гнучкі, прозорі, міцні монітори, рідка



могузка, голографічні екрани тощо. Усе це зумовлює необхідність удосконалення механізмів управління Взаємодією на різних рівнях. Аналіз проблем останньої свідчить, що відносини найважливіших суб'єктів суспільного розвитку будуються за принципами та механізмами доіндустріального та індустріального періодів: держава використовує переважно методи й механізми Взаємодії, побудовані на системі примусу та насильства. Результатом такої Взаємодії є типова проблема суспільного розвитку ХХ ст.: суспільство не довіряє владі, а влада не довіряє суспільству.

Основною проблемою сучасної Взаємодії є знаходження єдиного вектора розвитку в умовах різноспрямованих інтересів державної влади і громадянського суспільства, забезпечення гарантій прав і свобод громадянина за наявного рівня розвитку державних механізмів дотримання соціальної справедливості та ефективності суспільного виробництва.

У публікації здійснюється аналіз стану гарантування прав і свобод громадянина відповідно до Конституції України. Необхідність формування діалогу між органами державного управління, місцевого самоврядування і громадськістю активно обговорюється у літературі, де окремо розглядається діалог «громадянин – влада» та діалог «інститути громадянського суспільства – влада».

Необхідність діалогу «громадянин – влада», «інститути громадянського суспільства – влада» обґрунтовується практичною реалізацією громадянином України права відповідно до Основного Закону вносити до органів державної влади та місцевого самоврядування пропозиції щодо вдосконалення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. 393/96-ВР [1], забезпечує громадянам України можливість участі в управлінні державними та громадськими справами, впливу на вдосконалення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

У цьому контексті слід поставити запитання: «Чому виникає проблема забезпечення гарантій прав і свобод громадянина за умов існування великої законодавчо-нормативної бази, яка регулює взаємодію органів державної влади і громадянського суспільства?»

У Конституції України записано:

• «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3);

• «Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування...» (ст. 5);

• «Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України» (ст. 15);

• «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів... Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах... Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів...» (ст. 36);

• «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» (ст. 38);

• «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» (ст. 40);

• «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб...» (ст. 55);

• «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69) [2].

У цьому контексті цілком закономірним має бути аналіз законодавчо-нормативних документів крізь призму їх відповідності Конституції України.

Слід зазначити, що побудова громадянського суспільства (відповідно до змісту статей Конституції України) має бути основною метою діяльності органів державної влади у процесі гарантування прав і свобод громадянина. Як ця мета реалізується у практичній діяльності органів державної влади?

Розвиток інститутів громадянського суспільства регулюється багатьма законодавчо-нормативними актами, зокрема Законом України «Про органи самоорганізації населення» [3]. У контексті конституційності будь-які закони мають повністю відповідати Конституції Украї-

ни. Стаття 3 «Поняття органу самоорганізації населення» розкриває зміст поняття «Орган самоорганізації населення», де розкриваються форми цих органів. Основними завданнями органів самоорганізації населення відповідно до закону є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів завдяки сприянню у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

У Конституції України (ст. 38) зазначено, що «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». *Даний закон конкретизує участь громадян України у вирішенні питань місцевого значення, тоді як за Конституцією громадяни можуть брати участь у розробці програм без обмеження їх питаннями місцевого значення. Крім того, у п. 3 записано, що вони можуть брати участь тільки у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм, а не у розробці програм на державному рівні, що теж не відповідає Конституції України.*

Тенденція обмеження прав і свобод громадян, зазначених в Конституції, спостерігається в інших нормативних документах. Так, наприклад, це спостерігається у Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства від 21 листопада 2007 р. № 1035-р., доопрацьованій у 2009 р., що зумовило прийняття документа «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» [4].

Загальні положення констатують, що **сприяння** розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. У документі зазначено, що Концепція визначає основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні. Правовою основою Концепції, як зазначено у документі, є Конституція України [2], Цивільний кодекс України [5], закони України «Про об'єднання громадян» [6], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [7] та інші нормативно-правові акти, а також положення Загальної декларації прав людини [8], Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [9], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [10].

Документ також конкретизував форми інститутів громадянського суспільства, до яких належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи.

Основною метою Концепції є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні. У Концепції зазначається, що між органами виконавчої влади, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання мають бути налагоджені відповідні комунікації. Існує потреба у розвитку міжсекторної співпраці: органи виконавчої влади – інститути громадянського суспільства – суб'єкти господарювання.

Аналіз відповідності даного документа Конституції України свідчить про відхід держави від процесу гарантування прав і свобод громадянина. Концепція та зміст її розділів розроблені на базі лінійного підходу із невизначеними складниками, які зумовлюють у підсумку невизначеність результату Взаємодії, його непередбачуваність. Документ має назву «Концепція **сприяння** органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства». Конституція України однозначно трактує характер діяльності держави: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність...» (ст. 3). Держава має гарантувати права і свободи людини, які можуть бути забезпечені тільки у громадянському суспільстві.

У Концепції держава «сприяє», але не гарантує утворення громадянського суспільства. Вона побудована на методологічній невизначеності термінів, що відразу орієнтує державні органи на необов'язковість виконання функцій держави, які мають спрямовувати на побудову громадянського суспільства. У Концепції відсутній аналіз стану взаємодії громадянського суспільства й органів державної влади. Концепція побудована на тезі, що взаємодія громадянського суспільства і держави є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка має базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

Але у процесі аналізу чітко простежується нинішня неефективність взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства. Крім того, потрібно розкрити зміст виразу «захищати права і свободи гро-

мадянина». Від кого захищати? Де гарантії, що запропоновані заходи у даному документі принесуть очікуваний результат? На ці та інші запитання у Концепції відповіді немає.

Таким чином, аналіз законодавчо-нормативних документів взаємодії органів влади і громадянського суспільства дає підстави для таких висновків.

1. Усі документи, які приймаються для забезпечення умов взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства, мають відповідати Конституції України.

2. Аналіз деяких документів, які регулюють взаємодію органів державної влади і громадянського суспільства, свідчить, що вони не гарантують реалізацію прав і свобод громадянина через свою невизначеність та необов'язковість, яка виявляється у терміні «сприяти».

3. В Україні відсутнє законодавство, яке має гарантувати, тобто ставити відповідні завдання і здійснювати контроль за обов'язковим досягненням поставленої мети. У результаті в державі приймається чимало законодавчо-нормативних документів, які до процесу захисту прав і свобод громадян залучають самих громадян. У цьому контексті слід зазначити, що на даному етапі відсутній розподіл функцій органів державної влади та громадянського суспільства, що має конкретизувати повноваження і відповідальність основних суб'єктів суспільних відносин у процесі їх взаємодії.

Перспективою дослідження процесів взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства має бути чітке встановлення повноважень та відповідальності основних господарських суб'єктів у процесі гарантування прав і свобод громадянина.

### **Список використаних джерел**

1. *Про звернення громадян* : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.

2. *Конституція України* : закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. *Про органи самоорганізації населення* : закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

4. *Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. *Цивільний кодекс України* // ВВР. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

6. *Про об'єднання громадян* : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

7. *Про професійні спілки* : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

8. *Загальна декларація прав людини* / ред. С. Головатий. – К. : Українська Правнича Фундація, 1995. – 12 с.

9. *Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права* : ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 р.

10. *Конвенція про захист прав людини та основних свобод* (Європейська конвенція з прав людини, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р.).

### **СТАНОВЛЕННЯ КОНСЕНСУСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

**Федір МЕДВІДЬ,**

*кандидат філософських наук, доцент;*

**Алла МЕДВІДЬ**

Вибори та референдум в Україні є формами безпосередньої демократії, народного волевиявлення, які передбачають формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування у спосіб голосування. Формування нової моделі української політичної системи на засадах вільного політичного ринку потребує і нової якості виборчої системи. Саме в межах виборчої системи мають бути закріплені загальні «прозорі» правила електоральної конкуренції, які створюватимуть рівні стартові умови для всіх політичних гравців. З огляду на це основними завданнями розвитку виборчої системи України є пошук оптимальних з погляду сприяння демократичному розвитку суспільства виборчих формул і забезпечення дійсно демократичного характеру виборів. Національні інтереси України у виборчій сфері полягають у підтримці забезпечення функціонування демократичних виборів як ключового механізму формування органів державної влади та місцевого самоврядування. З огляду на це держава, на думку експертів, має забезпечити право на вільне волевиявлення усім громадянам України, рівність учасників виборчого процесу; запровадження варіанту виборчої системи, який гарантує представництво у ньому якнайширшого кола суспільних груп; постійне оновлення політичної еліти країни, формування дієвих органів державної влади; зрозумілість для більшості громадян країни [8, с. 411].

Україна як нова демократична держава не може функціонувати і стабільно розвиватися без вироблення єдиного напрямку розвитку,

без постійного пошуку та досягнення компромісів і між громадянами усіх регіонів, національностей, етнічних і релігійних груп, і між основними політичними силами у представницьких органах влади. Тому останніми роками серед учених і політиків, які досліджують проблеми державного управління, дедалі частіше обговорюються такі категорії, як «консолідована демократія», «консолідація демократії», «консенсусна демократія» тощо. Це змушує політиків робити взаємні поступки і досягати спільного прийняття консенсусних рішень із багатьох питань подальшого суспільного розвитку, а науковців – до творчого пошуку нових механізмів (форм, методів, способів і засобів) досягнення компромісів і вироблення правових підстав для прийняття відповідних консенсусних рішень. Зрозуміло, що «демократія більшості» може стабільно функціонувати у тих державах, де вже досягнуто певного консенсусу щодо питань стратегічного розвитку суспільства і власної країни [7, с. 59–68] і на порядку денному стоять питання правильного обрання методів, способів і засобів вирішення і поточних, і стратегічних (але вже сформульованих) завдань з метою досягнення чітко визначених цілей. У країнах, де тільки формуються відповідні стратегічні орієнтири розвитку суспільства і держави, їх визначення і нормативне закріплення, на думку аналітиків, зазвичай має реалізуватися на засадах консенсусного прийняття відповідних рішень.

Політична сила, яка отримала більшу підтримку на виборах (владна більшість), має (за конструктивної критики меншості та відповідного постійного діалогу) вирішувати всі нагальні питання для усунення перешкод на шляху до досягнення затверджених цілей. Адже «успішність процесів формування політичної, загальногромадянської нації передбачає винайдення суспільного компромісу стосовно норм і суспільних цінностей та легітимності влади, залежить від паралельних процесів демократизації держави, формування консолідованої демократії» [10, с. 36]. І ще: «з огляду на необхідність консолідації демократії основним завданням зараз є не ведення політичних воєн за посади та доступ до матеріальних ресурсів, а досягнення консенсусу між елітами для подальшого розвитку та становлення демократичного режиму» [5].

Зазначені обставини актуалізують наукові дослідження питань становлення в Україні консенсусної демократії, у т.ч. її політико-правового та законодавчого забезпечення, тому варто розглянути теоретичні засади та передумови становлення в Україні консенсусної демократії [3, с. 774–801; 11, с. 304–320].

В юридичній енциклопедії термін «консенсус», який походить від латинського слова «*consensus*» і перекладається як «згода, єдність, одностайність», розглядається у двох значеннях.

У першому значенні «консенсус» тлумачиться як «взаємна згода, єдність, спільність позицій, що формуються та утверджуються у суспільстві й державі, де різні суспільні групи з притаманними їм відмінностями у поглядах, нерідко протилежними інтересами, зумовленими соціальними, політичними, національними, релігійними та іншими особливостями, погоджуються і об'єднуються навколо спільних для суспільства, держави проблем їхнього співіснування, спільної життєдіяльності й приходять до узгоджених і прийнятних для всіх груп рішень (конституція, закони) – наприклад, з питань конституційного ладу країни, її державного устрою, та територіальної організації, діяльності політичних партій, форм власності тощо» [6, с. 267].

У другому значенні під терміном «консенсус» розуміється «принцип, метод, процедура одностайного прийняття колективних рішень на основі подолання розбіжностей у результаті виявлення і визнання спільних інтересів та досягнення згоди щодо них». Консенсус ґрунтується на врахуванні думок кожної зі сторін, визначенні в їхніх позиціях того спільного, що об'єднує сторони. Результатом є вироблення загальноприйнятого рішення, яке хоча й не підтримується усіма беззастережно, але й ніким не може бути відхилене. Прийняття рішення консенсусом потребує тривалої, ретельної, копіткої роботи, особливо стосовно з'ясування, вивчення і погодження позицій сторін. Принцип консенсусу передбачає згоду сторін з усіх істотних позицій, одностайне прийняття рішень усіма учасниками наради, конференції тощо.

Консенсус є одним з основних методів прийняття рішення або тексту договору на міжнародних конференціях, нарадах і в міжнародних організаціях на основі спільної згоди їх учасників. При цьому формальне голосування не проводиться, коли формально проти такого рішення чи договору не виступає жоден з учасників форуму. Метод консенсусу застосовується також як засіб забезпечення єдності позицій держав до проведення голосування з питань, що ними обговорюються. Голосування у цьому випадку відкладається на час, необхідний для узгодження їхніх позицій.

Принцип консенсусу відіграє значну роль у досягненні важливих домовленостей між державами. Він забезпечує можливість пошуку найбільш прийнятного рішення для всіх держав, що беруть участь у переговорах. Консенсус засвідчує досягнення загальної згоди, узгодженого рішення там, де інтереси держав зберігаються, не зачіпаючи при цьому питань, щодо яких існують розбіжності.

Консенсус вважається найконструктивнішим засобом досягнення згоди у складних питаннях міжнародного життя. Він передбачає прийняття всіма державами такого рішення, яке ґрунтується на добро-



вільних компромісах, повазі до суверенітету кожної з них, рівності та взаємному визнанні інтересів сторін, виключенні диктату, тиску з будь-якого боку чи прийняття рішення механічною більшістю голосів.

Метод консенсусу визнано і прийнято в низці органів ООН. Він застосовується в роботі міжнародних конференцій, що проводяться в межах ООН <...> Метод консенсусу застосовується багатьма міжнародними організаціями [6, с. 267].

Отже, закріплені у цьому визначенні характеристики, на наш погляд, дуже влучно розкривають не лише термін «консенсус», а й можуть бути взяті за основу для подальших наукових досліджень щодо політико-правового забезпечення становлення в Україні консенсусної демократії та подальшого вдосконалення юридичних механізмів гарантування її реалізації.

Не менш важливим, на наш погляд, методом чи способом прийняття управлінських рішень є «компроміс», який дуже часто трактується як синонім категорії «консенсус» або ж вважається передумовою прийняття консенсусних рішень. Сам термін «компроміс» (або «компроміс політичний») перекладається з латинської як «угода, договір» і тлумачиться як угода між представниками різних інтересів на основі взаємних поступок. Співробітництво, політичний союз між різнорідними суспільними силами можливий лише у формі компромісу. Серед головних вимог політичного компромісу – забезпечення неможливості ухилитися від його умов і право на критику таких відхилень без наміру дискредитувати партнера по компромісу. Це означає, що в основі останнього мають бути певні принципи або конкретно окреслені умови поведінки, без чого вимога дотримання компромісних угод майже неможлива.

Умовами поступок як основи компромісу є визнання факту, що в аргументах і позиції протилежної сторони є слушність, раціональні моменти, понад те, непоступливість і відмова від співробітництва призведуть до ще більших утрат. Найдієвішою формою подолання розбіжностей у процесі досягнення компромісу є дискусія, відкритий обмін думками. Компроміс, що призводить до втрати впливу однієї зі сторін або розглядається певною стороною як слабкість партнера, а тому вимагає нових поступок, неприпустимий. Здатність до виважених і необхідних компромісів – передумова соціального і політичного прогресу, а засоби досягнення і форми реалізації компромісу становлять головний критерій політичної культури. Причиною розриву компромісних угод зазвичай є відмова однієї зі сторін від власних принципів або компрометація партнера. Необхідність компромісу обумовлена складністю суспільно-політичних процесів. Компроміс – дієвий засіб поступового отримання бажаного, якщо відразу досягти його немає

змоги. Критеріями політичної ефективності компромісу є збереження на тому ж або на вищому рівні здатності до політичної діяльності, отримання завдяки компромісу нових просторів і можливостей для політичних дій, розширення умов ефективної політичної діяльності, припинення виснажливої боротьби зі своїми опонентами і можливість зосередити політичний потенціал на вирішенні фундаментальних питань. До останніх, зокрема, належать питання державно-правового будівництва.

Характерним прикладом політично-правового консенсусу стало прийняття Конституції України 1996 р. [1].

Політичний консенсус є засадничим чинником у діяльності Верховної Ради України щодо забезпечення взаємодії усіх гілок державної влади, нормотворчої роботи тощо [12, с. 196].

У юридичній енциклопедії як приклад і консенсусу, і компромісу наводиться саме Конституція України – Основний Закон держави. Такої ж думки дотримуються і європейські експерти з питань демократії. Так, зокрема, Венеціанська Комісія «За демократію через право» в одному зі своїх висновків зазначила, що «будь-яка конституція є політичним документом і буде завжди результатом політичного компромісу» [4, с. 44]. В іншому висновку щодо Конституції України Венеціанська Комісія, звернувши увагу на те, що «кілька положень Конституції залишаються незадовільними з правової точки зору», тим не менш, визнала, що «наявні невідповідності мають політичні причини і можуть бути пояснені тим фактом, що для прийняття Конституції необхідно було досягти політичного компромісу» [4, с. 56].

Отже, якщо Конституція сама по собі є реальним прикладом консенсусного рішення в суспільстві, то й робота щодо підготовки проекту Основного Закону держави має будуватися на відповідній компромісній і консенсуальній основі. Очевидно саме тому у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» наголошується, що «робота Асамблеї будуватиметься на принципах конструктивного діалогу, свободи дебатів і компромісного ухвалення рішень» [10, с. 17].

Правові засади для запровадження і становлення консенсусної демократії в Україні закладені також у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» [2]. Отже, доходимо висновку, що компроміс є умовою прийняття консенсусного рішення.

Але, чи є ознакою консенсусної демократії лише прийняття усіх політичних рішень у державі завдяки досягненню максимально можливого консенсусу? На наш погляд, не менш важливою ознакою існування в країні консенсусної демократії є реальне намагання кожної політичної сторони виконати взяті на себе зобов'язання. Очевидно,

будь-які форми «погодження», «узгодження» також можуть вважатися елементами механізму консенсусної демократії.

Цікаву позицію висловлює суддя Конституційного Суду України Кампо В. М. у своїй Окремій думці до Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): «Конституційний Суд України повинен формувати свої правові позиції виходячи з методології досягнення суспільного консенсусу, в основі якого – ідея народного суверенітету. Це означає, що саме народ є інструментом суспільного консенсусу, який полягає у досягненні громадянської злагоди з найважливіших питань суспільно-політичного і правового життя. Народ є арбітром у конфліктах між органами державної влади, які виступають інструментами політичних інтересів і досягнення політичних компромісів. Тому неприпустимим є обмеження права народу забезпечувати суспільний консенсус у процесі прийняття нової редакції Конституції України та надання переваги у цьому процесі ініціативам органів державної влади, які, в ліпшому випадку, можуть досягти політичного компромісу».

У контексті зазначеної позиції варто було б зупинити увагу на такому питанні: у якій із двох форм здійснення народом належної йому влади – безпосередній чи представницькій – більше можливостей і умов для досягнення суспільного консенсусу, та як відповідь на це запитання може бути визначальним чинником подальших досліджень механізмів реалізації консенсусної демократії.

Отже, чи є можливим досягнення компромісів і прийняття консенсусних рішень під час здійснення народовладдя у безпосередній формі, зокрема на всеукраїнському чи місцевому референдумі? На нашу думку, відповідь однозначна – ні, оскільки громадяни не мають можливості безпосереднього спілкування (за участі всіх громадян) задля узгодження позицій, знаходження компромісів і формування «на ходу» нових акцентів у винесеному для голосування проекті відповідного владного рішення. Чи можливий консенсус на рівні різних форм самоорганізації населення? На рівні кварталу – можливо, на рівні вулиці – мабуть, що так, на рівні будинку – звичайно. Тобто, ми приходимо до думки, що під час реалізації громадянами належної їм влади у безпосередній формі вірогідність прийняття консенсусного рішення збільшується у міру зменшення кількості осіб, що приймають участь у відповідній формі волевиявлення громадян.

Водночас основним завданням «вільно обраних» депутатів Верховної Ради у процесі здійснення представницького народовладдя, очевидно, якраз і є досягнення компромісів і прийняття консенсусних рішень у більшій кількості випадків і особливо з найважливіших питань розвитку суспільства, адже суспільство забезпечило для

своїх представників усі необхідні для цього умови – місце і належні умови для узгодження позицій (парламент, збори фракцій, комітети, парламентські слухання), забезпечення процесу пошуку компромісів за допомогою експертів, гарантії депутатської недоторканності для відстоювання позиції своїх виборців, статус і гідне матеріальне забезпечення тощо. Отже, на нашу думку, за таких умов народні депутати, депутати місцевих рад, інші «вільно обрані представники» при реалізації інших видів народовладдя для того і обрані, щоб постійно знаходити відповідні компроміси задля прийняття максимально консенсусних рішень, зі змістом яких погоджувалася б переважна (максимально можлива) кількість виборців. І в цьому повинні бути зацікавлені усі представники (незалежно від того, чи перебувають вони у «більшості» чи в «меншості»), адже прийняття консенсусних рішень також вважається умовою їхньої максимальної легітимності та успішної подальшої реалізації на всіх щаблях публічної влади та визнання їх «обов'язковими до виконання» самими виборцями (пересічними громадянами) [9, с. 282–284].

У цьому контексті цікавою є позиція експертів із цих питань, які зазначають, що «кожна партія повинна належним чином донести до виборця, у чому полягає особисто її важливість у політичній системі, а отже, обґрунтувати, чим вона відрізняється від решти партій. Ідеологічна аморфність українських політичних партій ускладнює їхню самоідентифікацію. Тому поширеним механізмом нині є продукування «образу ворога», який використовується як символ під час комунікації з електоратом. Як ворог може бути представлений не лише політичний опонент, а й певні абстрактні явища (наприклад, НАТО, Росія, націоналісти тощо). Такий спосіб партійної ідентифікації породжує значні соціальні проблеми. Культивуючи відмінності між різними соціальними групами, він ускладнює процеси консолідації демократії, оскільки нівелює її основний принцип – пошук консенсусу на основі демократичних принципів і процедур, який має протистояти практиці взаємних звинувачень з метою дискредитації» [5].

Побудова в Україні саме консенсусної демократії, очевидно, може об'єднати різні політичні сили. Адже природне бажання опозиції – завжди бути почутою, і щоб інтереси меншості враховувалися при прийнятті важливих суспільних рішень. Водночас інтерес більшості може полягати у тому, що врахування інтересів меншості збільшуватиме легітимність прийнятих рішень, що забезпечуватиме стабільність у їх впровадженні в життя та виконанні на всіх рівнях життєдіяльності суспільства.

Очевидно, механізм консенсусної демократії має бути побудованим на фундаменті єдиних, ніким не заперечуваних цілей розвитку

громадянського суспільства (наприклад, визначених в «Універсалі народного єднання»). При цьому логічно, що у кожній політичній партії можуть бути свої пріоритети, акценти, програми досягнення зазначених у відповідному «Універсалі» цілей, а також ті положення, з яких не досягнуто згоди. Очевидним також є те, що партія (політична сила), яка приходить у процесі демократичних виборів до влади, отримує легітимну можливість порушувати питання, з яких не досягнуто згоди, на порядок денний парламенту, доводити їх до відома президента, виконавчої гілки влади тощо. Також владна політична сила може ініціювати проведення всеукраїнського референдуму із зазначених питань, якщо вважає, що інша політична сила зловживає інтересами своїх виборців.

Отже, найперше завдання становлення консенсусної демократії в Україні – погодити між усіма політичними силами ті положення розвитку нашої держави і суспільства, які однозначно підтримуються всіма. Закріпити ці положення у відповідному документі – план дій (розвитку) за зазначеними пунктами на найближчі (умовно) 5, 10, 20 та 50 років (тобто в коротко- й довгостроковій перспективі). Цей документ має бути обов'язковим до виконання будь-якою і всіма політичними силами, які в конкретний історичний період представляють і владу, і опозицію.

На наш погляд, ще одним стимулюючим чинником до вироблення відповідного «Універсалу» має бути розуміння усіма політичними силами того незаперечного факту, що рано чи пізно політичні сили, що перебувають у конкретний часовий період при владі та в опозиції, змінюють одна одну. Тому при виробленні відповідних спільних пріоритетів розвитку (універсалів) кожна з політичних сил повинна чітко розуміти та пам'ятати про принцип змінюваності еліт. І саме для того, щоб не змінювати свої погляди і переконання залежно від політичного стану – «при владі» чи «в опозиції» – відповідні політичні сили мають домовитися про забезпечення інтересів і влади, і опозиції [9, с. 285–286].

Добрим прикладом консенсусу можуть бути процедури попереднього узгодження в середині кожної фракції (політичної сили) у спосіб голосування за кожний законопроект, включений до порядку денного. Це також сприяє роботі будь-якого колективного органу, оскільки багато «гострих кутів» можуть бути зняті в середині кожної політичної сили.

Наступний етап – погоджувальна рада, де керівники фракцій, маючи попередню позицію своїх фракцій щодо тих чи інших законопроектів, можуть узгодити порядок роботи щодо кожного із законопроектів, поділивши їх на кілька груп:

- законопроекти щодо яких уже існує консенсус і які вже можуть бути винесені на розгляд усього органу для прийняття відповідного владного рішення;

- законопроекти щодо яких консенсус може бути досягнутий, оскільки сама концепція законопроекту (тобто необхідність урегулювання відповідного питання) підтримується всіма політичними силами, проте сам механізм (способи, засоби, інструменти тощо) вирішення відповідної проблеми потребують додаткового обговорення;

- законопроекти, концептуальні засади яких гостро заперечуються будь-якою політичною силою.

Такі законопроекти мають становити предмет особливої уваги усіх політичних сторін і учасників політичного (суспільного) діалогу. Такі проекти актів не мають, на нашу думку, включатися до порядку денного до моменту досягнення консенсусу щодо їхніх концептуальних засад.

Водночас політична сила, яка концептуально не підтримує відповідний законопроект, повинна чітко обґрунтувати свою позицію і несе колективну політичну відповідальність перед своїми виборцями за своє рішення. Якщо більшість вбачає в такому рішенні зловживання зі сторони представників меншості, вона може апелювати до виборців цієї політичної сили (це як запобіжник проявам недобросовісного представництва) [9, с. 285–287]. Партія, яка зайняла друге місце на виборах і не увійшла до владної коаліції, отримує назву «опозиція» та формує т.зв. тіньовий уряд, «міністри» якого відслідковують і критикують владні рішення за закріпленими за ними напрямками та розробляють «опозиційні» програми за цими напрямками. У разі приходу до влади вони зазвичай займають відповідні посади і лише після цього починають реалізовувати напрацьовані ними (на їхню думку більш правильні) варіанти вирішення проблем суспільства. При такій системі організації управління публічними справами значна кількість громадян, яка представлена у парламенті «опозиційними» депутатами, залишається «не при владі». Так, згідно з частиною 2 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, фактично йдеться про здійснення влади народом через своїх вільно обраних представників. Проте, якщо представники, які опинилися в «опозиції», свідомо усуваються від вирішення проблем своїх виборців «сьогодні», щоб у цей час напрацьовувати механізми вирішення цих проблем у майбутньому (якщо вони придуть до влади), то очевидно, що питання вирішення проблем виборців відсувається на п'ять і більше років. На наш погляд, така ситуація з «представництвом» (точніше, відсутністю представництва) великої кількості громадян (адже кожен народний депутат

в Україні є представником близько 100 тис. виборців) у повсякденній роботі парламенту (чи інших представницьких органів) ставить під велике питання доцільність існування такої «опозиції».

Водночас, якщо певна політична сила отримала меншість мандатів у відповідному представницькому органі, проте продовжує повсякденно і повсякчасно працювати, вимагати, наполягати на вирішенні проблем своїх виборців, постійно вступає в дискусії, діалог з іншою частиною представницького органу, організовує і проводить «крутлі столи», конференції, слухання тощо, намагаючись дійти консенсусу у проблемних питаннях державного будівництва, то тоді виникає логічне запитання: де тут «опозиція»? Це нормальна звичайна робота будь-якого колективного органу, який об'єднує не просто громадян з їх особистими інтересами, а громадян, які мають відповідний «мандат довіри» своїх виборців. Тобто консенсусна демократія вимагає активної і постійної роботи кожного представника, обраного до відповідного представницького колективного органу, постійного пошуку компромісів для вироблення проєктів і прийняття консенсусних рішень. Консенсусна демократія передбачає рух до об'єднання зусиль усіх без винятку осіб довкола вирішення проблем і завдань, спільних для відповідного суспільства (а такі проблеми були, є і будуть завжди). І саме тому коло питань, які об'єднують суспільство, має бути першим на порядку денному.

Отже, для переходу до консенсусної демократії варто подумати над тим, щоб відмовитися від уживання терміна «опозиція» (а перейти до використання терміна «меншість»), адже при такій формі управління суспільними справами не має бути місця для «протилежної» думки. Термін «опозиція» походить від латинського слова *«oppositio»*, що означає «протиставлення, заперечення». У політичному житті, як відомо, під «опозицією» розуміється партія чи група, що виступає проти владної партії чи думки, яка підтримується більшістю. На наш погляд, термін «опозиція» вже наперед має запрограмовану позицію меншості щодо категоричного несприйняття того, що пропонує більшість відповідного представницького органу. Водночас очевидним є те, що одне суспільство, єдиний народ, який проживає на спільній території, має одну державу, спільні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, апріорі не повинен мати різні погляди щодо свого стратегічного розвитку у конкурентному глобалізованому світі.

Очевидно, сьогодні весь світ переходить до нового етапу розвитку, коли «опозиція» повинна бути не всередині країни, а ззовні. І, знову ж таки, «конкурентна опозиція» – у сфері саме економічної діяльності. Водночас у сферах мирного сталого розвитку, безпечного екологічно-

го середовища тощо між усіма державами мають бути досягнуті компроміси і прийняті відповідні консенсусні рішення. І якщо раніше ми говорили про конфлікт інтересів, то зараз дедалі більше лідерів країн у всьому світі розуміють, що конфлікти нікому не вигідні й не конструктивні.

Весь світ іде до консенсусу – узгодження інтересів. Більшість не нав'язує свою позицію меншості, а дослухається до неї та узгоджує з нею свої рішення. З іншого боку, в цих питаннях головне витримати реальний баланс інтересів більшості й меншості для того, щоб інтереси меншості не завдавали шкоди інтересам більшості. І тут, очевидно, кожен із політиків повинен показувати своє вміння чути іншу позицію, намагатися її врахувати у своїх діях, але не забувати про громадян, для представлення і захисту інтересів яких він обраний. Тому в сучасному глобалізованому світі Українська держава зобов'язана створити всі умови та провести комплекс заходів для зміцнення єдності та консолідації українського суспільства на основі поваги до конституційних прав і свобод кожного громадянина, забезпечення гарантій їх реалізації, оскільки механізм забезпечення прав і свобод людини, а отже, й громадянина в Україні, на думку фахівців, поки що не відповідає сучасним вимогам [13, с. 8].

Неодмінною умовою становлення консенсусної демократії в Україні, на наш погляд, є не стільки вміння досягти відповідних домовленостей, скільки бажання і готовність кожної сторони їх реально виконувати. Головним же арбітром і контролером у виконанні кожною стороною взятих на себе зобов'язань, очевидно, повинен бути народ, громадянське суспільство. Невиконання взятих на себе зобов'язань має призводити не лише до втрати довіри з боку іншої політичної сили (інших політичних сил), а й до втрати довіри з боку виборців до обраних ними представників, адже невиконання будь-яких зобов'язань у європейському середовищі є реальним бар'єром для подальшої політичної кар'єри чи то особистості, чи то політичної сили.

### **Список використаних джерел**

1. *Конституція України*: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. *Про соціальний діалог в Україні* : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2862-17>
3. *Лійпгарт А.* Мажоритарна та консенсусна моделі демократії / А. Лійпгарт // *Демократія : антологія / упорядник О. Проценко*. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 774–801.



4. *Висновок* щодо проекту Конституції України, схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року, ухвалений на 27-му засіданні Венеціанської комісії 17–18 травня 1996 року // Проблеми розвитку конституційного законодавства України : зб. висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) / пер. з англ. – К. : Парламентське видавництво, 2010. – 498 с.

5. *Консолідована демократія: перспективи для України* (KAS Policy Paper) / Представництво Фонду Аденауера в Україні, 2007. – С. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12580-1522-13-30.pdf?071210104644](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12580-1522-13-30.pdf?071210104644)

6. *Майданник О. О.* Консенсус / О. О. Майданник // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Київ : Вид-во «Українська енциклопедія імені М. П. Бажана», 2001. – Т. 3 «К–М». – С. 267.

7. *Медвідь Ф. М.* Посилена угода Україна – ЄС в контексті вироблення стратегії національного розвитку / Ф. М. Медвідь // Україна–ЄС: на шляху до нового формату відносин : матеріали міжнар. «круглого столу» (Київ, 24 квітня 2008 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – К. : НІПМБ, 2008. – С. 59–68.

8. *Медвідь Ф. М.* Вибори народних депутатів України 1994–2007 рр.: політико-правове поле партійної та виборчої систем / Ф. М. Медвідь, В. В. Баран // Партійна система сучасної України: еволюція, традиції та перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 24–25 листопада 2011 р. – К. : ШІЕНД, 2012. – С. 410–425.

9. *Мірошніченко Ю. Р.* Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні : монографія / Ю. Р. Мірошніченко ; за ред. О. Л. Копиленка. – К. : Фенікс, 2012. – 360 с.

10. *Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К. : НІСД, 2011. – 432 с.

11. *Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій.* – Вид. 3-є, оновл. і доп. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.

12. *Осіпова Н. П.* Компроміс / Н. П. Осіпова // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Київ, Вид-во «Українська енциклопедія імені М. П. Бажана», 2001. – Т. 3 «К–М». – С. 196.

13. *Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Т.2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка.* – Х. : Право, 2008. – 576 с.

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

**Юрій ОПАЛЬКО**

Чільне місце серед фундаментальних прав і свобод людини та громадянина, усвідомлення яких формувалося упродовж історично тривалого часу становлення сучасної демократії та глобалізації її стандартів, належить праву на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Воно визначається Конституцією України та законами України, іншими чинними вітчизняними нормативно-правовими актами, які, своєю чергою, спираються на загальновизнані міжнародні документи у даній сфері, такі як Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) та ін.

Безпосередньою основою імплементації міжнародних правових актів, що регулюють права і свободи людини взагалі та право на свободу об'єднання зокрема слугує ст. 9 Основного Закону. Згідно з нею чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Норми Розділу II Конституції України закріплюють принципи, за якими в Україні визнаються і гарантуються права й свободи людини та громадянина згідно із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права.

Конституція України уможливує незалежне від держави формування та функціонування певних інститутів громадянського суспільства. Це, зокрема, стосується її норм про те, що гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); держава гарантує свободу діяльності громадських об'єднань (ст. 15); релігійні об'єднання відокремлені від держави (ст. 35) тощо.

Однак найбільше значення для закріплення конституційного права на свободу об'єднання та його інституалізацію через мережу конкретних суб'єктів громадянського суспільства має ст. 36 Основного Закону. У ній, зокрема, зафіксовано: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних та інших інтересів, за винятком обмежень встановлених законом...» [1]. Ця стаття також надає право політичним партіям на участь у виборах, громадянам – на створення й участь у діяльності професійних спілок. Декларовані права гарантуються за-

ключною частиною ст. 36: «Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом» [1].

Своєю чергою у ст. 37 Конституції України наводиться виключний перелік причин, за яких можуть бути заборонені утворення та діяльність політичних партій і громадських організацій, гарантовано, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Оскільки чинну Конституцію України слід розглядати як основу подальшого розвитку законодавства і правової системи загалом, то вважаємо, що цілком слушно погодитися з В. Ф. Опришком, який виокремлює чотири напрями такого розвитку: перший – це прийняття нових законів, які впливають з Конституції; другий зводиться до приведення чинного законодавства у відповідність до Основного Закону; третій – це гармонізація законодавства з міжнародним правом. Щодо четвертого напрямку, то він полягає у вдосконаленні окремих норм самої Конституції [2, с. 42–43].

Уже тривалий час базовим законом, який регулює в Україні громадянську активність, що реалізується через громадські об'єднання залишається прийнятий ще у 1992 р. (з того часу в нього неодноразово вносилися зміни) Закон України «Про об'єднання громадян». Крім загальних положень, він містить розділи, що визначають засади діяльності та статус об'єднання громадян, порядок їх створення та припинення діяльності, їхні права, господарську та комерційну діяльність, нагляд і контроль за їхньою діяльністю, відповідальність за порушення законодавства, порядок діяльності міжнародних об'єднань громадян на території України. Закон містить визначення об'єднання громадян – це «добровільне громадське формування створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод». Будь-яке об'єднання громадян, визнається ним або політичною партією, або громадською організацією. Відповідно його ст. 3 визначає, що «громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів» [3].

Указаний закон відіграв, безумовно, певну позитивну роль у процесі становлення вітчизняного громадянського суспільства. Водночас саме він як застарілий у багатьох своїх положеннях і такий, що не відповідає сучасним європейським стандартам (як і деякі інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність інститутів громадянського суспільства), давно уже став предметом критики і вітчизняних громадських активістів, і міжнародних організацій.

Основні європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій систематизовані у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих у липні 2002 р. та Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № *CM / Rec (2007) 14* [4] (далі – Рекомендація) прийнятих у жовтні 2007 р. Україна відповідно до своїх міжнародних зобов'язань, при розробленні національного законодавства також має керуватися даними документами. Однак донедавна ці зобов'язання Україною не були виконані.

Досить повний аналіз невідповідності чинного українського законодавства вимогам Рекомендації свого часу уже був поданий автором [5, с. 101–110; 6]. Серед найбільш суттєвих проявів такої невідповідності були зазначені такі: відсутність у юридичних осіб права бути засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації та викликає додаткові труднощі у процесі реєстрації; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що майже рівнозначно забороні захисту прав інших громадян та ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху; нерівні умови реєстрації підприємницьких і бізнесових структур – законодавство встановлює два етапи реєстрації громадських організацій: легалізація об'єднання громадян та реєстрація юридичної особи. Для кожного з двох етапів реєстрації громадських організацій існують різні процедури, окремі збори за реєстрацію громадського об'єднання та юридичної особи, а також відмінні органи легалізації та реєстрації. Натомість більшість суб'єктів підприємницької діяльності може повноцінно функціонувати вже після набуття статусу юридичної особи.

До найбільш суттєвих протиріч між нормами національного законодавства та нормами Рекомендації була віднесена також заборона займатися комерційною діяльністю без створення госпрозрахункових установ і організацій зі статусом юридичної особи. Для цього громадські організації мають додатково створювати окрему юридичну особу. Тоді як згідно з європейськими стандартами НУО мають право займатися комерційною діяльністю, якщо весь прибуток від неї не розділяється між учасниками, а направляється на розвиток організації та здійснення нею своєї статутної діяльності.

Переконливим свідченням невідповідності вітчизняних законодавчих процедур легалізації об'єднань громадян європейським критеріям

стало рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р. у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України». Цим рішенням Суд кваліфікував відмову державних органів України зареєструвати створену заявниками громадську організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) як вчинене державою порушення ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу об'єднань і мирних зборів). Крім того, рішення Суду зобов'язало державу вжити заходів щодо недопущення подібних порушень у майбутньому. Для цього вона має змінити законодавство та практику [7]. Таким чином, рішення Суду створило прецедент для розгляду аналогічних позовів у європейському судочинстві та стало частиною національного законодавства всіх країн, які підписали Європейську конвенцію з прав людини.

Неодноразово фіксувалася протягом останніх років потреба удосконалення нормативно-правової бази організацій громадянського суспільства і на рівні документів державної політики. Так, уже в доповіді «Про внутрішнє й зовнішнє становище України у 2005 році» (що була частиною Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України) ішлося, серед іншого, про необхідність розробити та затвердити законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян» [8, с. 33]. У Білій книзі державної політики «Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи» серед ініціатив Глави держави висувалася й така: «Прийняти нову редакцію Закону України «Про об'єднання громадян»... [9, с. 23]. А в Білій книзі державної політики «Україна в 2009 році: конституційний процес і перспективи країни», знову ж таки серед ініціатив Глави держави, підкреслювалася необхідність прийняти Закон України «Про громадські організації» [10, с. 163].

Однак ухвалення нового базового Закону «Про громадські організації» (його проект, що враховував норми Рекомендації, успішно пройшов експертне та широке громадське обговорення), який мав прийти на зміну Закону «Про об'єднання громадян», невиправдано довго зволікалося Верховною Радою України. Так, Міністерство юстиції України двічі, у 2007 та 2008 рр., розробляло відповідні законопроекти, а Кабінет Міністрів України тоді ж подавав їх до Парламенту. Але на той час Верховна Рада України так і не спромоглася розглянути ці законопроекти навіть у першому читанні. Аналогічна ситуація повторилася і 21 квітня 2011 р., коли Верховна Рада України не розглянула законопроект про громадські організації (№ 7262-1), поданий депутатами чотирьох із п'яти парламентських фракцій.

Ефективним інструментом прискорення оптимізації нормативно-правового забезпечення конституційного права на свободу об'єднання

стала державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, поступ в інституалізації якої помітний останніми роками.

Ще у 2007 р. була схвалена Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, у якій, зокрема, вперше були чітко сформульовані основоположні принципи взаємовідносин між владою та громадянським суспільством [11].

Стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства уперше були закріплені на законодавчому рівні у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятому Верховною Радою України за президентським поданням у липні 2010 р., у його ст. 5 «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства» [12].

Нарешті, 25 січня 2012 р. був підписаний Указ Президента України № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким утворена Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства. Останній було доручено у місячний термін підготувати проект Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та План першочергових заходів з її реалізації [13]. Що й було зроблено. Проекти цих документів пройшли широке громадське обговорення і були ухвалені вже 24 березня 2012 р. спеціальним указом президента [14]. У вказаному Плані пропонується, зокрема, протягом року схвалити низку нормативно-правових актів, прийняття яких українські інститути громадянського суспільства добивалися уже тривалий час. Серед них – закони «Про громадські організації», «Про благодійництво та благодійні організації» та інші нормативно-правові акти. У разі їх прийняття, на думку експертів, умови для реалізації конституційного права на свободу об'єднання значно поліпшаться.

Утім цього разу Верховній Раді України, яка ухвалила новий Закон України «Про громадські об'єднання» [15] (назва була змінена відповідно до однієї з поправок) 22 березня 2012 р., удалося виконати цей пункт плану навіть на два дні раніше, ніж був підписаний відповідний президентський указ. За його прийняття проголосувала конституційна більшість – 334 народних депутати. Показово, що закон підтримали і представники парламентської більшості, і опозиції.

Новий Закон визначає громадські організації як добровільні об'єднання фізичних осіб і (або) юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Норми Закону максимально наближені до відповідних європейських стандартів і відображають більшість вимог, висловлених пред-

ставниками вітчизняного громадянського суспільства. Так, зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно своїх членів дасть змогу громадським організаціям ефективніше здійснювати екологічну, просвітницьку діяльність, надання правової допомоги та інші суспільно-корисні види діяльності.

Законом передбачено надання громадським організаціям права діяти на всій території України; спрощення державної реєстрації громадських об'єднань; приведення положень із контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів; спрощення ведення громадською організацією господарської діяльності для реалізації своїх статутних завдань.

Відповідно до Закону громадські об'єднання зі статусом юридичної особи можуть здійснювати підприємницьку діяльність не тільки через створені ними підприємства і товариства, а й безпосередньо, якщо така діяльність відповідає меті громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Документом також установлюється, що реєстрація громадських об'єднань здійснюється безкоштовно, а плата стягується за внесення змін до статуту, видачу дублікату оригіналу свідоцтва про реєстрацію або статуту громадського об'єднання. Обмежено підстави відмови в реєстрації громадських об'єднань і скорочений термін їх реєстрації до семи робочих днів. Громадські організації та громадські спілки можуть здійснювати діяльність як юридичні особи приватного права, а також і без статусу юридичної особи.

Одним із нововведень Закону є підхід до діяльності громадських організацій без обмежень за територіальною ознакою (тобто без поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні), що дасть можливість громадським організаціям самим визначати територію своєї діяльності і вільно здійснювати статутну діяльність на всій території України без перереєстрації. Однак при цьому будь-яка громадська організація (відповідно до закону) може підтвердити статус «всеукраїнська» за умови наявності територіальних підрозділів у більшості регіонів України або відмовитися від нього. Також уточнено вичерпний перелік підстав для ліквідації (розпуску) громадських організацій. Новий закон набуває чинності з 1 січня 2013 р.

Підписання Закону України «Про громадські об'єднання», безперечно, стало новим важливим кроком у реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, оскільки його норми суттєво поліпшують умови для здійснення конституційного права на свободу об'єднання і значно розширюють можливості інститутів громадянського суспільства порівняно з попереднім базовим законом.

### Список використаних джерел

1. *Конституція України* // Офіційний вісник України. – 2010. – 1 жовтня. – № 72/1. Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
2. *Опришко В. Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства України / В. Ф. Опришко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 212 с.
3. *Про об'єднання громадян : закон України від 16.06.1992 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
4. *Рекомендація* Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № *СМ / Res* (2007) 14 (Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucpr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308&mode=thread&order=0&thold=0>
5. *Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана.* – К. : НІСД, 2008. – 744 с.
6. *Опалько Ю.* Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідність стандартам Ради Європи : аналіт. зап. / Ю. В. Опалько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2009/14.htm>
7. *Рішення* Європейського Суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України» від 3.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://know-ua.com/news/57-rshennja-vropejskogo-sudu-z-prav.html>
8. *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році : послання Президента України до Верховної Ради України.* Офіційне видання. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2006. – 182 с.
9. *Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи.* Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.
10. *Україна в 2009 році: конституційний процес і перспективи країни.* Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 224 с.
11. *Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р* // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89.
12. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 2.07.2010 р. № 2411-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>



13. *Питання* сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні указ Президента України від 25.01.2012 р. № 32/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14412.html>

14. *Про Стратегію* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

15. *Про громадські об'єднання* : закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948)

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СЕРЕДНЬОГО КЛАСУ ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Вікторія СМАГЛЮК**

На сучасному етапі суспільного розвитку середній клас є основним гарантом політичної стабільності в демократичних державах. Велика увага приділяється розробленню політико-правових та економічних умов для його чисельного збільшення, підтримки та підвищення вагомості в суспільстві. На основі міжнародного досвіду необхідно віднайти власні проблеми для формування стабільного прошарку населення – середнього класу – в Україні, беручи до уваги наші історичні передумови та реалії життя.

Проблеми розвитку та становлення середнього класу є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких О. Балакірева, І. Бондар, Є. Бугаєнко, Є. Воробйов, В. Геєць, Ю. Зайцев, О. Задоренко, Т. Ковальчук, Е. Лібанова, Л. Овчарова, О. Олександрова, Ю. Саєнко, В. Савчук, Г. Ярошенко, М. Вебер, П. Борегама, Дж. Бредшоу, Д. Гілберт, Ф. Грін, Г. Доу, Б. В. Кашель, С. Клег, Дж. Д. Уелс.

*Мета статті:* проаналізувати міжнародний досвід розвитку середнього класу та виявити позитивні тенденції для України.

*Виклад основного матеріалу.* Середній клас є чинником економічного зростання. Саме завдяки тому, що країни з постіндустріальною економікою своєчасно перебудували свідомість стосовно новій ролі людини у суспільному відтворенні та змінили інфраструктуру таким чином, щоб людина міцніла і розквітала, їм вдалося створити державу загального добробуту та гідно відповідати на виклики сучасності [1, с. 40].

Досвід цих країн є дуже важливим. Багато в чому перехідні економіки не приділяли уваги соціальним наслідкам ринкової трансформації, покладаючись на те, що ринок самостійно виправить усе. Але так не сталося, і країни з перехідною економікою зазнали великих втрат.

Насамперед це багато в чому було пов'язане з тією глибокою та затяжною трансформаційною кризою, якої зазнали більшість постсоціалістичних країн. Так, наприклад, лише шість країн колишнього СРСР (Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Узбекистан, Естонія) у 2006 р. досягли рівня ВВП 1991 р. У 2007 р. до них приєдналися ще 2 країни – Латвія і Росія. В Україні ж нинішній рівень економіки впав і становить лише 68 % від рівня 1990 р. [2, с. 3]. У Європі ж Україна відстала навіть від ще недавно злидарської Румунії; за життєво важливими показниками вона знаходиться серед трьох найбільш відсталих країн – позаду лише Албанія й Молдова [3, с. 3].

На відміну від України, іншу картину можна спостерігати в Китаї, де за останні 30 років швидкого економічного зростання значно підвищився рівень життя людей, розширилися можливості розвитку людського потенціалу, масовим стає середній клас. Відповідно до статистики рівень життя населення за три десятиріччя значно підвищився. Заощадження населення з 21 млрд юанів у 1978 р. зросли до 141 млрд юанів у 2006 р. Доходи населення збільшилися в 5–6 разів порівняно з періодом, що передував реформам [4, с. 49].

Підстави для віднесення до середнього класу в різних країнах різні. До них належать унікальність професійних знань, рівень прибутку та економічного статусу, спосіб життя та характер захисту своїх інтересів, роль у суспільному розвитку й доходи від власності. У Німеччині та Швеції, наприклад, належність до середнього класу визначається і певним рівнем доходів та заробітної плати, що забезпечують середній рівень споживання, і досить високим рівнем доходів від власності. Запорукою розвиненої економіки й основним джерелом формування середнього класу нині є малий і середній бізнес. За даними Світового банку, його частка займає у ВВП Франції 62, США – 52, Великій Британії – 53, Німеччині – 52, Японії – 55, в Україні – 10 %. Завдяки розвитку саме таких форм підприємництва ВВП на душу населення становить у Польщі понад 5000 євро, в Угорщині – майже 5000, в Естонії – 9500, Литві – 6000, Росії – 1200, в Україні – менш як 600.

На становлення середнього класу впливає існуюча соціальна модель. Наприклад, згідно зі шведською моделлю-рівністю доходи вирівнюються за прогресивною системою оподаткування, страхування тощо. В економічно розвинених країнах до середнього класу відносять представників середнього бізнесу, високооплачувані прошарки творчої інтелігенції, державних службовців високого рангу, менеджерів вели-

ких і середніх компаній, а також робітників-професіоналів найвищої кваліфікації, зайнятих переважно в галузях із інвестиційними технологіями.

Нааявність середнього класу в будь-якій державі є показником її загального економічного розвитку. Одним із головних індикаторів, що впливає на рівень соціальних стандартів, є обсяг ВВП у розрахунку на одну особу. Об'єктивна статистика засвідчує, що майже всі країни Європейського Союзу – це високорозвинені країни, де середній розмір ВВП становить від 11,9 до 49,3 тис. євро. В Україні (за прогнозними розрахунками) цей показник становить 4,1 тис. грн. Це свідчить про те, що вибір стандартів щодо ідентифікації середнього класу в Україні за стандартами європейських країн є проблематичним [5].

Наприклад, стандарти життя американців за останнє десятиріччя не погіршилися. Аналізуючи дані довгострокового «Панельного дослідження динаміки доходів», яке відстежує становище американських домогосподарств, проект «Економічна мобільність» Благодійного фонду П'ю з'ясував, що в період з 2000 до 2008 р. 86 % американців, які виросли в сім'ях середнього класу, отримували (з урахуванням інфляції) вищі доходи, ніж їхні батьки. Останніми роками цей процент, безперечно, зменшився, але скоріше, не дуже значно: з 2008 до 2010 рр. усереднений сімейний дохід знизився всього на 1500 дол. США.

Зарплати середнього та нижчого сегментів майже не збільшилися із 1970-х років. Це пов'язано з низкою змін в американській економіці та економічних інститутів – від глобалізації технічного прогресу до розпаду профспілок і поширення нових корпоративних практик, які роблять ставки на прибуток акціонерів. Зростання доходів домогосподарств середнього класу більше завдячує не збільшенню заробітних плат, а збільшенню в сім'ї осіб, які заробляють гроші. Певний час повільний ріст доходів компенсувався ростом добробуту, пов'язаним із підвищенням вартості будинків та акцій. Згідно з інформацією Федерального резерву, за період з 1989 до 2007 рр. вартість майна середньої американської сім'ї збільшилася із 79 майже до 127 тис. дол. США. Але криза 2008 р. вплинула на ринок нерухомості, тому вже в 2010 р. вартість майна середньої сім'ї знизилася майже до 77 тис. дол. США [6].

За даними Загального соціологічного опитування 45 % американців відносять себе до середнього класу. Приблизно стільки ж людей відносять себе до робітничого класу, і лише деякі – нижчого чи вищого. Даний розподіл незмінний із 1970-х років. Сполучені Штати за цей період стали багатшими, більше американців стали отримувати вищу освіту й виконувати роботу «білих комірців». Однак частка людей, які вважають себе середнім класом, не зросла.

У довгостроковій перспективі збільшенню зайнятості можуть сприяти зростання якості й доступності освіти. На сьогодні школу закінчують лише близько 75 % американців, а частка людей, які вивчилися повні чотири роки в коледжі, не так сильно змінилася з 1970-х років. Особливо важливо було б підтримати школу раннього розвитку. Це допомогло б батькам збалансувати роботу й сімейне життя, і збільшити готовність до школи дітей із малозабезпечених сімей.

Кількість представників середнього класу ФРН за останні 16 років не скоротилася, як це прогнозувалося раніше, а навіть збільшилася. У 2009 р. частка середнього класу в країні становила 61,5 % усього населення.

Становище середнього класу в Німеччині залишається стабільним. Згідно з даними дослідження, проведеного Інститутом німецької економіки (*IW*), у 2009 р. кількість громадян із низьким рівнем доходу становила 21,7 %, що лише на 0,7 % більше, ніж у 1993 р. У період із 1993 р. до 2009 р. коливання рівня доходів населення було мінімальним. Це стосується тих громадян, доходи яких перевищували середні. Саме таких людей у Німеччині нараховувалося 16,8 % (за даними газети *Die Welt* від 17 січня). Це означає, що частка середнього класу в Німеччині протягом 16 років становила від 60 до 67 %. За підсумками 2009 р., кількість німців із середніми доходами збільшилася на 0,6 % і становила 61,5 %. У рейтингу країн із можливістю добре заробляти і розбагатіти Німеччина лише трохи поступилася США, але випередила Канаду та Францію. До лідерів за цим показником, згідно з даними агентства *DAPD*, належать Іспанія, Данія, Велика Британія. До представників середнього класу Німеччини економісти Мюнхенського інституту ім. Романа Герцога, які провели дослідження, віднесли тих, чий щомісячний дохід у 2009 р. після сплати всіх податків становив від 860 до 1844 євро на людину [7].

У країнах Балтії після розпаду Радянського Союзу було створено сприятливі умови для розвитку приватного бізнесу. Внаслідок цього неухильно підвищувався добробут населення, зростав і міцнів середній клас. І саме він став головною рушійною силою формування громадянського суспільства [8].

Проблема визначення середнього класу в країнах із перехідною економікою (в т.ч. в Україні) полягає у тому, що існує незавершеність трансформаційних процесів у соціально-економічній сфері. В Україні немає відповідності «освіта – професія – доходи», є значний відсоток «тіньової економіки», як наслідок – існування корупції, недостатній період економічного зростання, якщо порівнювати з періодом спаду. Держава має забезпечувати середньому класу можливості поступово нагромаджувати соціальні блага, бути основним платником податків,

здійснювати заощадження та інвестувати в економіку країни, стабілізувати суспільно-політичні процеси в країні. На сьогодні головною передумовою формування в країні середнього класу є створення умов для розвитку малого підприємництва. Також одним із аспектів політики формування середнього класу має стати поступове підвищення середньомісячної заробітної плати, зменшення галузевої диференціації в оплаті праці, забезпечення соціальних гарантій.

Отже, можна дійти *висновку*, що міжнародний досвід формування та підтримки середнього класу є дуже важливим для України, оскільки вивчення такого досвіду дасть змогу державі чітко сформулювати власні перспективи та подальшу програму дій щодо підтримки та розвитку такого сегмента населення, як середній клас. Україна потребує якнайшвидших реформ на користь середнього класу, який є головною умовою існування демократії. Доти, доки в Україні не буде середнього класу, не буде й основи для існування та підтримки демократичних інститутів. Лише середній клас, у якого вистачає кваліфікації, розуму, матеріальних ресурсів на те, щоб поліпшувати своє життя, здатний вплинути на політичну ситуацію в країні, тим самим впливаючи на суспільний розвиток загалом.

### Список використаних джерел

1. *Задоренко О. В.* Социальная направленность рыночной трансформации как предпосылка формирования массового среднего класса / О. В. Задоренко // Економіка. Менеджмент і маркетинг невинробничій сфери: теорія, практика, перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих вчених. – Ялта, РВНЗ КГУ, 2008. – С. 39–41.
2. *Дилигенский Г. Г.* Люди среднего класса / Г. Г. Дилигенский. – М. : Институт Фонда «Общественное мнение», 2002. – 285 с.
3. *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році* : Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Інформ. видав. центр Держкомітету України, 2007. – 412 с.
4. *Воробьев Е. М.* Эволюция концепций среднего класса / Е. М. Воробьев, Т. И. Лучко // Соціальна економіка. – Харків. – 2003. – № 4.
5. *Бондар І.* Середній клас і рівень доходів / І. Бондар, Є. Бугаєнко, Г. Ярошенко // Праця і зарплата. – 2004. – № 16.
6. *П'ять міфів про середній клас* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2012/08/7/331495/>
7. *Частка середнього класу в Німеччині десятиліттями залишається стабільною* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.de>
8. *Гаранти стабільного розвитку: ідея середнього класу* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [osvita.ua/vnz/reports/politolog/16882](http://osvita.ua/vnz/reports/politolog/16882)

**ПРОБЛЕМА ВИБОРУ ПІДХОДУ ДО ПРАВОРОЗУМІННЯ У ПИТАННІ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
ТА ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВИ**

**Дмитро ЖИГАН**

У сучасному світі політика у практичному вимірі спирається на право та діє у правовому полі, однак, про те, що таке право, який зміст потрібно вкладати в це поняття, серед науковців і дослідників цієї проблематики немає єдиної, спільної думки. Складається ситуація, що для маніпулювання громадською думкою та громадянським суспільством не потрібно підмінити поняття «право», достатньо прийняти той чи інший науково обґрунтований підхід до його розуміння.

Право можна розуміти по-різному – і у широкому, і у вузькому сенсі. Право в широкому сенсі слова можна визначити як суспільне явище, що має регулятивний характер відносно організації та регулювання суспільних відносин. Право – це складне багатофункціональне соціальне явище, що відображається в усіх сферах соціальних відносин і має вплив чи відображення в багатьох науках, тому право у вузькому сенсі можна поділити на право соціологічне, психологічне, філософське, аксіологічне, культурологічне, а також юридичне.

Нас цікавить отримання політичної користі від вибору того чи іншого підходу до праворозуміння, через розуміння права в юридичному сенсі й аспекті його функціонування. Проте складно відокремити право від контексту соціального життя і досліджувати його лише в юридичному сенсі, в якому право також можна розуміти в загально-теоретичному й галузево-теоретичному сенсі. Право в загально-теоретичному розумінні є засадницьким відносно галузевого права. Право в загальнотеоретичному розумінні не мислиме без його спрямування на регулювання суспільного життя, бо саме суспільне життя постійно змінюється, збагачується й удосконалюється. Тому право і, відповідно, поняття права теж змінюються, з'являються нові аспекти, розширюється теоретико-правовий плюралізм. Право знаходиться у процесі перманентного дослідження різними науками й дисциплінами, а нас цікавить політичний аспект у праворозумінні. Право використовується в усіх сферах, воно є невидимим, але всюдишним, адже вивчається і використовується навіть у релігії, ідеологіях, звичаях різних соціальних груп тощо. Саме тому в політичних і політологічних мірку-

ваннях важливо підкреслити роль вибору підходу до праворозуміння в питанні забезпечення розвитку демократичних, громадянських цінностей у політичній організації суспільства в державі за допомогою права.

Суспільство у своєму історичному й цивілізаційному розвитку позитивно ставилося і розуміло право. Так, перед тим як сформувалися наукові підходи і концепції до праворозуміння, спочатку виникли різні форми квазіправового регулювання (табу тощо). Згодом сформувався цивілізаційний підхід до праворозуміння, а саме: індивідуалістичний, ліберальний, або західний (американський, європейський, античний) і колективістський, консервативний, імперативний, або східний (Китай, Японія).

*Індивідуалістичний* (західний) підхід до праворозуміння характеризувався ліберальністю, егоцентризмом, спрямованістю права на регулювання відносин між особистостями і задоволення потреб кожного індивіда, що вплинуло на всі сфери життя («ринковість» в економіці, політиці, науці, духовній і культурній сферах). Західному підходу до праворозуміння властива спрямованість права на досягнення індивідуальної свободи, справедливості, рівності в економічних, політичних правах.

*Колективістський* (східний) підхід до праворозуміння характеризувався консерватизмом, імперативністю, інертністю, субординаційністю, спрямованістю на досягнення єдності й рівності в малих і великих соціальних групах (у т.ч. в націях). Проте рівність тут має бути перед законом, указом, наказом. Єдність формується задля того, щоб швидше і ліпше досягати спільної мети, а також задля того, щоб було легше маніпулювати та управляти. Індивід є «гвинтиком» системи, частиною цілого, тобто індивідуальні права не визнаються доцільними, оскільки індивід не визнається самодостатнім суб'єктом суспільних відносин. Людина є, скоріше, об'єктом права, ніж суб'єктом правових відносин.

Нині відбувається взаємодоповнення, змішування та трансформація цивілізаційного праворозуміння у зв'язку з глобалізаційними процесами в усіх сферах соціального буття. Таким чином, вибір підходу до праворозуміння в цивілізаційній площині має зовсім різні політичні наслідки і впливає на рівень розвитку громадянського суспільства та розвитку демократичних цінностей у державі.

Поняття і критеріїв праворозуміння (і на сьогодні) існує безліч, подекуди ці поняття є антагоністичними, містять внутрішні протиріччя, чи є зовсім недолугими. Є спроби зібрати всі характеристики права в широкому розумінні, проте такі підходи містять внутрішні протиріччя. Однією з таких спроб розкрити право є т.зв. широке розуміння права, відповідно до якого право включає до свого складу і норми, і відношен-

ня, і свідомість. У такому випадку знайти об'єднуючу властивість, критерій зазвичай не вдається. Наприклад, один із активних прихильників «широкого розуміння права» Д. А. Керімов дає таке визначення: «Право представляє собою складну класово-вольову систему, яка складається з загальнообов'язкових принципів, уявлень та діяльності, об'єктивно обумовлених відповідними суспільними відносинами і регулювання цих відносин з метою встановлення суспільного порядку» [1, с. 193].

Проте, незважаючи на множинність понять права (праворозуміння), вже можна зафіксувати той факт, що всі вони знаходяться між двома крайніми підходами до праворозуміння: між позитивним, легістським, формальним, нормативним – та природним, моральнісним, ціннісним, юридичним.

Отже, праворозуміння – це форма і зміст розуміння (поняття) права і держави, яке базується на тій чи іншій теорії (концепції) держави і права. Праворозуміння – наукова категорія, яка відображає процес та результат цілеспрямованої розумової діяльності людини, включаючи в себе пізнання права, його сприйняття і відношення до нього як до цілісного соціального явища [2, с. 169]. Поняття права – це сконцентрована юридична теорія, а юридична теорія – це розгорнуте поняття держави і права (праворозуміння). Причому суб'єктом праворозуміння є конкретна людина або група осіб, а об'єктом може бути право в планетарному масштабі, право певного конкретного суспільства, держави, право в певній галузі, інститути права, певні окремі правові норми. Зміст праворозуміння становлять знання суб'єкта про свої права і обов'язки, про конкретні та загальні дозволи й заборони, відношення до них і відповідність чи невідповідність їм.

Багатоманітність підходів до праворозуміння зумовлює множинність критеріїв його типології. Остання може проводитися за найрізноманітнішими ознаками. Так, залежно від ставлення до «основного питання філософії» – співвідношення матеріального й ідеального – можна виокремити матеріалістичний та ідеалістичний типи праворозуміння. Своєю чергою в межах цих типів праворозуміння виокремлюють такі його види: метафізичний, механічний, економічний (матеріалістичний тип); теологічний, натуралістичний, формально-догматичний тощо (ідеалістичний тип).

Залежно від особливостей і масштабів використання надбань інших галузей знань у підходах до праворозуміння, воно, як уже зазначалося, може бути розчленоване на такі типи, як феноменологічний, герменевтичний, антропологічний, психологічний, синергетичний тощо. Причому перелік типів праворозуміння за цим критерієм ніколи не буде завершений, оскільки, з одного боку, у праві, мабуть, завжди залишатимуться аспекти, сторони, сфери буття, які з тих чи інших



причин перебуватимуть поза цією типологією, а з другого – з розвитком міжнаукових інтеграційних процесів виникатимуть нові наукові напрями, які впливатимуть на вибір праворозуміння.

Залежно від ставлення до права різних народів і тих чи інших цивілізацій, виокремлюють такі типи праворозуміння: європейський (християнський), мусульманський або ісламський, індо-буддійський, китайсько-конфуціанський, японський [3, с. 73–83]. Інколи до них додають євразійський або навіть російський.

Залежно від розмежування чи ототожнення права і закону виокремлюють юридичний (від *jus* – право) і легістський (від *lex* – закон) [4, с. 32] або позитивістський і природний [5, с. 11] типи праворозуміння.

Найпоширенішим із цих критеріїв залишається «ідеологічний», тобто такий, що спирається на вихідні концептуальні ідеї, які визначають зміст праворозуміння. Відповідно до нього виокремлюються природно-правовий (юснатуралістичний), юридично-позитивістський (нормативістський) і соціологічний типи праворозуміння. Природно-правовий тип праворозуміння акцентує увагу на праві як духовному феномені, на ідеалах справедливості, індивідуальної свободи, рівності, суспільної злагоди й інших цінностях, без яких право просто немислиме. Юридико-позитивістський тип праворозуміння, за всіх його недоліків, зосереджує увагу на нормативно-інституціональних аспектах права, без яких такі його вимоги, як визначеність, передбачуваність, упорядкованість, стабільність тощо – недосяжні. Нарешті, прихильники соціологічного типу праворозуміння переносять акцент з абстрактних ідеалів і нормативно-правових текстів у площину конкретного, динамічного функціонування права, його дії в реальному житті, насамперед у правовідносинах та юридичних рішеннях, без чого ідеали та юридичні тексти перетворюються на декларації й перестають бути правом. Також існує розмежування (класифікація) підходів до праворозуміння на юридичний та філософський [6, с. 5]. У контексті інтегративних концепцій праворозуміння В. М. Шафіров виділяє два «ідеальні типи праворозуміння»: державоцентричний і людиноцентричний. Перша традиція ґрунтується на класовій природі права, другорядній ролі особистості, де переважають заборони та примусові засоби. За другого підходу право розглядається як комплекс гарантованих можливостей вільного вибору і пов'язується не стільки з примусом, скільки з підтримкою, заохоченням, згодою тощо [7, с. 43, 45]. Розглянемо більш широко основні підходи до праворозуміння.

Нормативістський та/або позитивістський підходи до праворозуміння ще називають легістським, формально-правовим тощо. Право, згідно з нормативістським розумінням, є сукупністю загальнообов'язкових

правил поведінки, встановлених або санкціонованих державою і забезпечених, у разі необхідності, її примусом. Відповідно до нормативно-правового підходу до праворозуміння юридична наука покликана займатися не соціальними передумовами або моральними підставами правового встановлення, як доводять прихильники відповідних концепцій, а специфічно юридичним (нормативним) змістом права.

Відмінною особливістю нормативного праворозуміння є те, що право виводиться не з волі держави, а з «основної норми», абстрактного містифікованого поняття, зміст якого зводиться до того, що «має вести себе так, як наказує конституція». Таким чином, надається легітимність існуючому (будь-якому) правопорядку, в т.ч. і недемократичній, і навіть поліцейській державі, оскільки, відповідно до нормативно-правового підходу до праворозуміння, держава – це той же правопорядок, лише взятий під іншим кутом зору: держава є наслідком, продовженням права, яке виникає раніше, ніж держава.

Природно-правове праворозуміння ще називають етичним, філософським, юридичним тощо, а з політологічного погляду воно є більш сприятливим для розвитку громадянського суспільства й демократичних цінностей та інститутів, ніж нормативно-правовий підхід до праворозуміння. Концепції природного права досить різноманітні, але усі їх об'єднує погляд на право не як на акт державної волі, що передбачає законний примус у разі непокори, а як на втілення справедливості й розуму. Таке праворозуміння пояснює право через поняття справедливості, одночасно розрізняючи за змістом право і закон. Справедливість – це суспільні відносини, якими вони повинні бути в уяві людей. В основі етичного праворозуміння є різні моральні судження про справедливість. Етичне праворозуміння зводиться до існування ідеалів справедливості, які є основою для формування уявлень про належне право. Оскільки закони – це продукт державної влади, тобто позитивне право, то, за визначенням, вони можуть бути і несправедливими. Природне право не має сили закону, проте воно є справедливим. Прихильники природно-правового праворозуміння бачать завдання юристів у створенні симбіозу природного й позитивного права, втіленні справедливості в законі. Тракткування справедливості можна знайти в такому вигляді: по-перше, несправедливий закон – не право, по-друге, справедливість, не зведена в ранг закону, – ще не право. Так доходимо висновку, що етичне праворозуміння не допускає існування права поза законом, одночасно визнаючи неправові закони. Поняття справедливості закону наповнюватиметься різним змістом у різних конкретних ситуаціях. Інстанція, що застосує закон, прагнучи до справедливого результату – це суд. Отже, суддя повинен керуватися тими ж уявленнями про справедливість, що і законодавець. Потрібно якесь абстрактне «узгодження» поглядів на справедливість

судді й законодавця. Або суддя, у випадку якщо законодавець не передбачив обставини конкретної справи, повинен поставити себе на його місце й вирішити справу, зважаючи на свої уявлення про справедливість. Згідно з таким підходом закони держави є дійсними та легітимними лише у тому випадку, якщо вони відповідають ідеальному праву.

Відповідно до природного праворозуміння, людину, громадянина, члена спільноти розглядають з погляду його соціальних визначень як учасника різноманітних громадських зв'язків. До переліку природних прав, відповідно, відносять не тільки невід'ємні права особистості, а й соціально-економічні права людини (право на соціальний захист і соціальну допомогу держави), свободу об'єднання у політичні партії та громадські союзи, права соціальних спільнот (наприклад, право націй на самовизначення, право народу встановлювати конституцію держави тощо) [23, с. 166].

Новітні природно-правові вчення змикаються з теоріями соціально-правової держави і плюралістичної демократії. У сучасному розумінні природне право не розглядається як сукупність непорушних, раз і назавжди встановлених розумом приписів.

Лібертарне праворозуміння трактує право як усезагальну формальну рівність вільних індивідів, як усезагальну необхідну формалізовану форму свободи людей. Лібертарний тип праворозуміння наголошує на відмінності права і закону, пояснюючи пріоритет права перед законом, пріоритет змісту перед формою. Примус у суспільстві необхідний заради захисту права від порушень, а не для придушення свободи. Правова рівність – це формальна рівність у свободі, яка не залежить від соціальних, майнових, сімейних та інших відмінностей між людьми. Свобода всіх учасників правового спілкування може бути тільки рівною. Різний обсяг свободи – це не право, а привілеї. Основними постулатами лібертарного праворозуміння є:

- право – це норми і вимоги свободи людей;
- правові норми і вимоги обов'язкові для всіх, і тому вони повинні бути зафіксовані у формі законів;
- права людини становлять основу права;
- держава – це особлива організація влади в суспільстві, яка визнає і дотримується свободи підвладних хоча б у мінімальній мірі. Сутність держави – це влада, підпорядкована праву [29, с. 15].

У межах лібертарного праворозуміння під правом розуміється не природне право, а буття і нормативне вираження принципу формальної рівності, як сутності і відмітного принципу права. При цьому принцип формальної рівності трактується і розкривається в межах лібертарно-юридичного підходу як єдність трьох основних компонентів правової форми (права як форми відносин):

- абстрактно-формальної всезагальності норми та міри рівності (рівної для всіх норми);
- свободи;
- справедливості.

Соціологічна школа намагається сконцентрувати увагу не на формально встановленій у законі нормі, а на тих нормах, які використовуються в реальному житті. Психологічна школа вважає найважливішим аспектом права психіку індивіда.

Оригінальним і вартим уваги є марксистський (волюнтаристський) підхід до праворозуміння. Марксистський підхід був розроблений та запропонований Карлом Марксом і Фрідріхом Енгельсом, пізніше був запозичений і вдосконалений В. І. Леніним та іншими їхніми послідовниками. Згідно із цим підходом праву надається матеріалістична характеристика. Воно характеризується як атрибут і пережиток капіталістичної соціально-економічної формації; право розуміється як воля правлячого класу, примусово зведена в закон, тобто структурна частина капіталістичної надбудови над базисом задля політичної експлуаторської організації функціонування держави. Право розуміється як щось шкідливе й таке, що має бути подолане.

Спробу подолати розбіжності між різними школами права робить інтегративна школа. Але і в ній самій, на жаль, немає єдності в розумінні принципів інтеграції: на підставі якого критерію і як конкретно синтезувати таке нове право. Інтегративна школа, найімовірніше, є однією з необхідних історичних щаблів у пізнанні поняття права та найперспективнішим напрямом і методом пізнання теорій держави і права.

Отже, в юридичній науці склалося кілька підходів до розуміння права. Усі вони беруть за основу різні аспекти права. Кожен із типів праворозуміння робить акцент на окремій грані права. Найбільшого поширення в середині ХХ ст. набув природно-правовий підхід до розуміння права. Інтерес до нього багато в чому був зумовлений прагненням демократичних кіл покінчити із практикою авторитарних режимів на європейському континенті. Природно-правові концепції того часу відіграли значну роль у дискредитації фашизму, в утвердженні загальнолюдських цінностей і норм міжнародного права як основи сучасної демократії та розвитку громадянського суспільства. Із прийняттям Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 р., Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 р. та інших конвенцій, що мають обов'язкову силу для держав, які приєдналися до них, вплив природно-правових вчень пішов на спад. Останім часом вимальовується тенденція до поширення позитивіського підходу до праворозуміння, громадянські права та свободи згортаються під приводом боротьби з екстремізмом, тероризмом, організова-

ною злочинністю тощо. Зростає попит на «сильну руку», «сильну державу» тощо. За таких умов варто звернути увагу на проблему вибору підходу до праворозуміння задля забезпечення подальшого розвитку демократичних інститутів держави та громадянського суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. Керимов Д. А. *Философские основания политико-правовых исследований* / Д. А. Керимов. – М., 1986. – С. 193.
2. Алексеев С. С. *Теория права* / С. С. Алексеев. – М., 1994. – С. 169.
3. Честнов Л. И. *Типы правопонимания. Проблемы теории права и государства* / Л. И. Честнов ; под ред. В. П. Сальникова. – СПб., 1999. – С. 73–83.
4. Нерсесянц В. С. *Философия права : учеб. для вузов* / В. С. Нерсесянц. – М., 2001. – С. 32.
5. Четвернин В. А. *Понятие права и государства. Введение в курс теории права и государства* / В. А. Четвернин. – М., 1997. – С. 11.
6. Лысов С. И. *Типы правопонимания: проблема философско-правового обоснования* / С. И. Лысов // *Вестник тюменского государственного университета*. – 2009. – № 2. – С. 5.
7. Шафиров В. М. *Естественно-позитивное право: Введение в теорию* / В. М. Шафиров – Красноярск, 2004. – С. 43, 45.
8. Марченко М. Н. *Теория государства и права : хрестоматія* / М. Н. Марченко. – М. : Акалис, 2004 р.; Іерінга Р. *Мета в праві* / Р. Іерінга. – СПб., 1881. – С. 103.
9. Четвернин В. А. *Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства* / В. А. Четвернин. – М. : Дело, 1997. – 120 с. – С. 15.

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Валентина ЗГУРСЬКА,**  
*кандидат політичних наук*

Законодавча активність останніх років щодо створення умов для розвитку громадянського суспільства та підвищення рівня активності громадян дає підстави говорити про певний прогрес у цій сфері. Варто згадати ухвалення законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про доступ до публічної інформації», Указ Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» та ін.

Особливі надії на прискорення темпів розвитку громадянського суспільства пов'язуються з набуттям чинності з 1 січня 2013 р. Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.

Слід зазначити, що під час законотворчого процесу заміна у його назві слова «організації» на «об'єднання» значно розширила сферу його застосування: не лише щодо об'єднань фізичних осіб (громадські організації), а і стосовно юридичних осіб (громадські спілки), членами яких можуть бути і юридичні, і фізичні особи.

Новий Закон містить низку позитивних моментів, але передусім варто зупинитися на тих, які впроваджують європейські стандарти у вітчизняну законодавчу практику.

*По-перше*, Закон значно розширює коло засновників громадських об'єднань (ГО). У ст. 7 Закону зазначено, що «засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років», що відповідає європейським нормам. Це положення виходить за межі Конституції України, яка гарантує право саме «громадян України», а не будь-якої фізичної особи на свободу об'єднання у громадські організації (ч. 1 ст. 36).

Ця сама стаття передбачає, що засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у т.ч. громадські об'єднання (ГО) зі статусом юридичної особи. Слід зазначити, що заборона юридичним особам створювати громадські організації, передбачена у чинному Законі, перешкоджає розвитку громадянського суспільства та різних форм самоорганізації суспільства. У ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод ідеться саме про право осіб (фізичних і юридичних) на об'єднання, що підтвердили рішення Європейського суду з прав людини та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 7 жовтня 2007 р. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення стосовно припинення їхньої діяльності, або які перебувають у процесі припинення (ст. 7).

Крім того, обмежено підстави відмови у реєстрації ГО та скорочено термін їхньої реєстрації до 7 робочих днів. Реєстрація здійснюється безоплатно, плата справляється за внесення змін до статуту, видачу дубліката оригіналу свідоцтва про реєстрацію чи статуту громадського об'єднання. Стосовно громадських організацій, легалізованих на момент набуття чинності Законом, то вони повинні протягом 5 років привести свої статuti у відповідність із цим Законом на безоплатній основі.

*По-друге*, Законом ліквідується одна з основних перешкод на шляху розвитку ГО, що полягала в забороні займатися господарською діяльністю. Так, якщо ГО виготовила якийсь продукт (аналітичний звіт,

порадник тощо), то вона, згідно із Законом 1992 р., позбавлена права їх самостійно реалізувати, а отримані кошти спрямовувати на статутну діяльність. Хоча Цивільний кодекс та закони про оподаткування України вже надали громадським організаціям право вести господарську діяльність за умови, що можливі прибутки спрямовуватимуться на виконання статутної діяльності й не розподілятимуться між учасниками. Із 1 січня 2013 р. ГО зможуть безпосередньо займатися підприємницькою діяльністю (виключно для досягнення статутних цілей), що дасть змогу значно посилити інституційну спроможність і незалежність громадського сектору.

*По-третє*, Закон відмовляється від обмеження діяльності громадських організацій за територіальною ознакою (від поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні), що дасть їм змогу самостійно визначати територію своєї діяльності й вільно здійснювати статутну діяльність на всій території України без ререєстрації. Територіальні обмеження, передбачені законом 1992 р., створюють додаткові бар'єри в діяльності ГО, що призводить до численних зловживань і штучно обмежує доступ сусідніх громад чи регіонів до більш ефективних організацій. Так, на сьогодні ГО не може надати соціальні послуги постраждалим від природного лиха поза межами місцевості, де вона зареєстрована. Із 1 січня 2012 р. будь-яка громадська організація, відповідно до Закону, може підтвердити статус «всеукраїнська» за умови наявності територіальних підрозділів у більшості регіонів України або відмовитися від нього.

До безумовно позитивних моментів нового Закону варто віднести і створення реєстру громадських об'єднань, що буде вестися уповноваженим органом із питань реєстрації (ст. 17). Основні відомості Реєстру громадських об'єднань є відкритими для безоплатного доступу на офіційному веб-сайті уповноваженого органу з питань реєстрації, а користувачам надається можливість пошуку, перегляду, копіювання та друкування таких відомостей.

Дещо спірною в новому Законі є регламентація інституту відповідальності громадських організацій, що можна розглядати як суттєвий недолік у правовому регулюванні їхнього статусу. У новому Законі відсутня деталізація санкцій за порушення ГО законодавства: «Громадські об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій за порушення законодавства несуть відповідальність, передбачену цим та іншими законами України» (ст. 31). Водночас чинний Закон України «Про об'єднання громадян» передбачає п'ять видів стягнень за порушення об'єднаннями громадян (у т.ч. громадськими організаціями) законодавства (ст. 28–32): попередження, штраф, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності й тимчасова заборона (зупинен-

ня) діяльності громадської організації, примусовий розпуск (ліквідація). На думку окремих юристів, чинне законодавство про об'єднання громадян пропонує досить широкі можливості для ререєстрації ГО; надання ГО права здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей; відмови від територіального принципу в діяльності ГО.

**ФОРМАЛЬНА ЛЕГІТИМАЦІЯ ТА/АБО ОНТОЛОГІЧНЕ ВИЗНАННЯ  
ЯК МОДУСИ КОМУНІКАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА І ВЛАДИ:  
КУЛЬТУРНО-АРХЕТИПАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

**Геннадій КРАСНОКУТСЬКИЙ,**  
*кандидат історичних наук, доцент*

Державний суверенітет України й досі залишається багато в чому формальним і частково реалізованим у широкому міжнародно-правовому контексті, оскільки вимушено послаблена й ситуативно залежна позиція «принципової невизначеності», «послідовної непослідовності» в зовнішній політиці, що своїми коренями сягає «стратегії багатовекторності» доби Л. Д. Кучми, не дає змоги Українській державі достоту реалізуватися як активному актору на арені міжнародної політики й чітко визначитися у своєму ставленні та актуальній інтеграції до європейських, євразійських чи то будь-яких інших колективно-державних структур, без реального членства у яких (тобто членства «із правом голосу») неможливо стверджувати свої суверенні інтереси в сучасному глобалізованому світі.

Завдяки таким об'єктивним чинникам, як культурно-цивілізаційна близькість і навіть певна структурна й культурно-психологічна спорідненість України з Європою та історичне тяжіння українського народу до сім'ї європейських народів, і на рівні еліт, і на рівні масового сприйняття легко постулюються уявлення про необхідність і незаперечність «європейського цивілізаційного вибору», але при всьому цьому реальні кроки в бік такого вибору мають здебільшого декларативно-риторичний характер, реальна ж ситуація виглядає так, нібито Українська держава дотримується своєрідного «принципу неприєднання», а міжнародні структури та Європа загалом не можуть артикулювати для себе більш-менш чітку позицію щодо інтеграційних прагнень України.

Непевний і неповний характер зовнішнього суверенітету нашої держави не останньою чергою зумовлюється специфікою комунікації між системою державної влади як «виконавчого суб'єкта» державності й суспільством як «пасивним джерелом» народного суверенітету, що виявляється насамперед у формах суспільної легітимації влади, які



не так просто визнати «природовідповідними» й адекватними з огляду на широкий культурно-історичний контекст буття України як етнонаціональної цілісності. Модернізаційна парадигма спонукає до залучення в державну політику «передового» досвіду функціонування «прогресивних» політичних інституцій, що сприяло б підготовці молоді Української держави до більш-менш рівнопартнерської міжнародної інтеграції, а це видається неможливим без інкорпорації в політичне тіло перевірених цим «передовим досвідом» форм легітимації влади в обсязі, який дав би змогу владі повноцінно репрезентувати народні інтереси й у внутрішній політиці, й назовні.

Отже, «стихійно-органічна» українська владна система використовує демократичні й технократично-бюрократичні механізми легітимації, намагаючись легітимізуватися виключно формально, в легально-раціональній парадигмі, що поступово затвердилася в новоєвропейському цивілізаційному колі й витиснула своїх історичних попередників. Це дає змогу якщо й не реально застосовувати «європейський досвід», то, принаймні, імітувати процес його застосування, отримуючи тим самим можливість вести подальший «діалог із Європою», тим більше, що сама Європа, на жаль, розучилася говорити зі своїми найближчими й найбільш залежними від неї візаві іншою, окрім власної, мовою. Насправді ж складається ситуація, в якій українська влада поводить себе так, ніби потребує лише легітимації іззовні (і лише в мінімальних обсягах, що дало б змогу і в подальшому забезпечувати «невтручання у внутрішні справи» України), але не як суверенної держави, а як площини практичних інтересів владної системи, що ставить під сумнів не лише дійсну легітимність влади, але й саму можливість її повноцінної легітимації за наявних умов.

Одна із критичних проблем суспільної легітимації влади в Україні полягає в тому, що українська влада надто зарано вирішила обмежитися залученням суто формальних, поверхневих ознак європейської моделі легітимації, відкинувши більшу частину історичного досвіду європейських народів, які перед тим, як прийти до легально-раціональної легітимності, пройшли, за М. Вебером, дві попередні стадії – традиційної й харизматичної легітимності, Україна ж цього не зробила. Можливості традиційної легітимації не були вичерпані через тривале перебування українського народу в чужорідних імперських структурах. Щодо харизматичної легітимності, то вона отримала можливість виявити свій потенціал під час Помаранчевої революції (навіть, як і годиться, із певним поправанням раціонально-правових атрибутів державності). Але з огляду на події постпомаранчевої доби, цей досвід доводиться вважати епізодичним і не надто вдалим, тому потреба у двох інших формах легітимності заради досягнення «легітимаційної повноти» за-

лишається актуальною, оскільки лише така базова триєдність здатна забезпечити *онтологічну легітимацію* влади (Т. Шабо).

Інша складність обумовлена тим, що через надмірну зосередженість на формально-правових процедурах і раціональній легітимації практика осмислення легітимації в ширшому контексті можлива нині лише в межах політологічного, юридично-правового та соціологічного («наукових») дискурсів, які навряд чи можуть бути повністю ефективними при розгляді традиційного та харизматичного аспектів і виробленні стратегій забезпечення онтологічної легітимації. Онтологічний аналіз влади, щоб його висновки можна було використати на практиці, варто було б здійснювати крізь призму аналізу феноменологічних проявів суспільного буття, але не на поверхневому, формально-інституціональному рівні, а на рівні глибинних універсальних онтологічних структур, «первісних масок» буття, що набувають форми культурних архетипів.

Можливості культурно-архетипального аналізу онтологічного рівня легітимності досліджені поки що дуже мало, проте в дискурсивному полі такого аналізу маємо певні «перспективні прецеденти» – наприклад, недооцінена й незаслужено призабута концепція влади (розроблена в таких працях, як «Поняття влади», «Тиранія і мудрість» та ін.) французького філософа російського походження О. Кожева (О. В. Кожевникова), який до того ж був і практичним політиком, який не останньою чергою визначав історичну долю післявоєнної Європи та формував ідейні підвалини сучасних інтеграційних процесів у цій частині світу. На феноменальному рівні О. Кожев вирізнив чотири «чисті типи» влади, що реалізуються у відповідних архетипальних образах: Судді (як персоналізації ідеї справедливості), Отця (як персоналізації традиції), Володаря (як суб'єктивного чинника «актуальної активності», здатного найбільш суттєво впливати на реальність і змінювати її) та Вождя (як персоналізації проєктивного потенціалу суспільства). Разом ці чотири типи забезпечують «тотальність влади», а отже, і її онтологічну вкоріненість (у плані суспільної комунікації – онтологічну легітимність). Але затвердження принципів конституціоналізму, побудованого на раціонально-просвітницькій ідеології, в новій (новевропейській) системі державної влади призвело до елімінації фігури Отця в цих нових штучно-ідеологічних структурах влади, внаслідок чого позбавлена підґрунтя традиції (влади Отця) триєдність гілок влади, сформованої за конституційними принципами (судова влада як корелят влади Судді, виконавча як корелят влади Володаря та законодавча як корелят влади Вождя), породжує іманентно закладену в неї нестабільність, а недолуга «тотальність» влади спричиняє перманентну «кризу держави», пошуки виходу з якої можуть

дезорієнтувати суспільство, спрямувавши його в бік тоталітарності як сурогату тотальності.

У проєкції на українську політичну реальність ця нестабільна конструкція починає характеризуватися ще більшою ерозією архетипальних структур: після «дисфункціональної анархії» за президентства В. А. Ющенка в умовах майже повного функціонального розладу «двоєдиної» виконавчої гілки влади, перманентної парламентської кризи й розпорошення харизматичної легітимності «помаранчевої команди» настала фаза «збирання повноважень» у спосіб «синкретизації влади» через її максимальну концентрацію в особі (адміністрації) Президента як «єдиного центру прийняття рішень». За таких умов ефективність судової та законодавчої іпостасей влади дедалі більше зводиться нанівець, а фігура (адміністрації) Президента дедалі більше починає відповідати архетипу Володаря – при збереженні розколу суспільства й очевидно незавершеному процесі внутрішньодержавної легітимації влади, уособленням якої він стає.

Зазначена вище ситуація цілком відповідає накресленій Г. В. Ф. Гегелем у «Феноменології духа» «трагедії Володаря», яка полягає в тому, що Володар може затвердити власну сутність у «для-себе-бутті» через задоволення своєї потреби у визнанні з боку тих, хто може бути зіставленим з ним за своїми сутнісними ознаками, насамперед почуттям власної гідності, тому ані повне знищення суперника, ані визнання з боку переможеного конкурента («раба») не дає змоги Володареві відчувати власне повновладдя (у площині політичного дискурсу – легітимність). Використовуваний владою формально-інструментальний, корисливо-прагматичний підхід до легально-раціональної моделі легітимації способом «демократичних процедур», ставлення до народу лише як до статистично-математичної сукупності «електоральних одиниць» дає змогу владі, з одного боку, реалізувати свої тактичні завдання формальної легітимації, але з другого, породжує «трагедію Володаря» (ситуації онтологічного невизнання) через неможливість повноцінної комунікації з народом, декласованим до технічно-електорального рівня. Відновлення цієї комунікації, а отже, й отримання шансу на справжнє (сутнісне) визнання можливе через відмову від формального наслідування механізмів легітимації новоєвропейського походження й повернення до стадії творення реальної «демократичної атмосфери» суспільного буття у формі громадянського суспільства, здатного реалізувати почуття власної гідності кожного свого представника (насамперед через участь у сакраментальному «чесному та прозорому» виборчому процесі). Але для цього самій владі варто позбавитися «комплексу Володаря», що стало б початковим етапом процесу «оптимізації трагедії» суспільства.

**РЕЛІГІЙНО-ЦЕРКОВНИЙ СКЛАДНИК  
РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Іванна ЛОМАКА,**

*кандидат політичних наук, доцент*

Ідея громадянського суспільства широко поширена у світі. У багатьох цивілізованих країнах вона використовується в офіційних доктринах і законодавствах уже протягом багатьох десятиріч, але в нових демократичних країнах, зокрема в пострадянських, ця ідея увійшла до громадянського життя порівняно нещодавно, протягом останніх 20 років.

Проблематика громадянського суспільства належить до фундаментальних наукових проблем, що протягом сторіч хвилювали багатьох дослідників. Громадянське суспільство як історичний феномен виникло на певному етапі розвитку держави й особистості, суспільства та суспільно-політичної думки. Суспільство як система, що розвивається, мало потребу й у розробленні горизонталі комунікативних відносин. Ця необхідність знайшла відображення в ідеї громадянського суспільства.

Становлення та розвиток громадянського суспільства в Україні сприяли демократизації майже усіх сфер суспільного життя. Не стала винятком і церковно-релігійна сфера суспільних відносин. Так, сучасна політика Української держави щодо релігії та церкви є вагомим чинником демократизації церковно-релігійного життя, оскільки вона сприяє і сталому динамічному розвитку мережі релігійних організацій, і конфесійній різноманітності релігійного середовища відповідно до етноконфесійних і культурних потреб українського народу.

Сьогодні релігійне життя в Україні – це складна система стосунків, вбудована в загальну структуру суспільного і громадсько-політичного життя, яка розвивається під впливом соціально-економічних і політичних процесів, що відбуваються у країні та світі. Після проголошення незалежності та започаткування демократичних перетворень роль церкви та релігії набула принципово нових рис. Оцінюючи роль релігійно-церковного складника у формуванні й розвитку громадянського суспільства в Україні, варто взяти до уваги наявність у країні різних релігій, конфесій, релігійних напрямів, їхнє кількісне співвідношення та взаємини між собою, їхню історичну вписаність у дане суспільство або його регіональний сегмент, а також їхні взаємини з даним суспільством і його групами, у т.ч. етнонаціональними. Для визначення релігійної ситуації також необхідно знати кількість релігійних об'єднань, організацій, інститутів загалом і за конфесіями [1, с. 67]. Характерні риси конфесійного простору України підтверджуються

даними колишнього Держкомітету у справах релігій про реєстрацію релігійних об'єднань, матеріалами соціологічних досліджень і навіть простими повсякденними спостереженнями кожного з нас.

На 1 січня 2005 р. Держкомітет у справах релігій визначив статистичні підсумки минулого року та з'ясував, що в Україні зареєстровано 29 699 релігійних громад, крім того, функціонують ще 1 106 незареєстрованих релігійних організацій, що становить 30 805 організацій, які представляють понад сто різних релігійних течій, церков і деномінацій. Загалом у країні налічувалося 378 монастирів (6 184 насельники), 173 духовних навчальних заклади (19 770 слухачів), 298 місій, 75 братств. У різних конфесіях було 27 902 священнослужителі (із них 722 – іноземці). У 2004 р. при громадах працювало 12 039 недільних шкіл, виходило друком понад 350 часописів і газет [2, с. 14].

Згідно з оприлюдненими звітами релігійна мережа в Україні станом на 01 січня 2010 р. складалася із 35 184 релігійних організацій (на 719 більше порівняно з 2009 р.), у т.ч. 33 777 (+694) релігійних громад, 85 центрів і 265 (+10) управлінь, 439 (+7) монастирів, 347 (+7) місій, 76 (+2) братств, 199 (+3) духовних навчальних закладів. При релігійних організаціях функціонувало 12 758 (+125) недільних шкіл. Справами церкви в Україні опікувалося 30 516 (+624) священнослужителів. Кількість церковних друкованих ЗМІ становила 377 одиниць. Для богослужінь релігійні організації використовували 22 787 (+350) культових і пристосованих для молитовних потреб споруд, у стадії будівництва знаходилося 2 398 культових будівель. [3].

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні релігійна мережа представлена 55 віросповідними напрямками, в межах яких діє 35 861 релігійна організація (серед яких 33 977 мають юридичний статус, а 1 884 діють поза реєстрацією) [4].

Отже, конфесійний простір сучасної України надзвичайно насичений і різномірний. Наведені статистичні дані свідчать про значну поширеність релігії на всій території України. До діяльності релігійних організацій і церков залучена значна частина населення нашої держави. Це не може не позначитися на процесах формування громадянського суспільства, оскільки вплив релігійного чинника відчувається майже у всіх сферах суспільного життя.

Сьогодні релігійно-церковні організації становлять значну частину громадських організацій України. Вони займаються освітньою, місіонерською діяльністю, видають значну кількість газет і журналів, мають свої сторінки в інтернет. Релігійно-церковні організації мають змогу здійснювати серйозний ідеологічний і політичний вплив на суспільство. Основна маса релігійно-церковних організацій в Україні представляють християнське вчення. Домінуючу роль у суспільно-

політичному житті України, зокрема у процесах формування громадянського суспільства, відіграє православна церква. При цьому ми можемо спостерігати дві основні лінії конфліктів, які беруть свій початок у минулому. По-перше, це православно-католицькі конфлікти: між усіма відгалуженнями православ'я, з одного боку, та католицькими громадами – з другого. По-друге, конфлікт усередині православ'я. Тому першочерговим завданням на шляху підвищення ролі релігійного чинника у формуванні громадянського суспільства є подолання зазначених конфліктів.

Досить невисоким є ступінь усвідомлення українським соціумом таких базових понять громадянського суспільства, як демократія, права людини та верховенство закону, розподіл влади, світський характер держави, поліконфесійність і повага до прав національних меншин. Змістовне наповнення і трансляція цих понять громадської думки засновані, скоріше, на іноземному, а не на вітчизняному досвіді. А це означає, що практичного досвіду розбудови громадянського суспільства Україні доведеться набувати власними силами.

Владою незалежної України на законодавчому рівні церкву було визнано вагомим соціальним інститутом.

Передусім слід відзначити ухвалення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», який забезпечив соціальну справедливість, захист прав і законних інтересів громадян незалежно від їх ставлення до релігії; визначив обов'язки держави стосовно релігійних організацій, а також обов'язки релігійних організацій перед державою та суспільством. Саме цим Законом держава поставила перед собою мету – подолати негативні наслідки державної політики минулих років стосовно релігії та церкви.

Лібералізація державної політики щодо церкви та релігії сприяла, як уже зазначалося, підвищенню рівня релігійності українського суспільства. Так, соціологічні дослідження, проведені в роки незалежності України, виявляють чітку тенденцію зростання числа осіб, які прихильно ставляться до релігії. У 1991 р., за даними опитування, здійсненого Інститутом філософії НАН України, тих, хто декларував себе віруючими, було 43 % [5, с. 146], за даними Київського міжнародного інституту соціології – 48 % опитаних [6, с. 3]. У 2000 р. згідно з результатами опитувань Українського центру економічних і політичних досліджень віруючими вважали себе вже 57,8 % респондентів [7, с. 87], у жовтні 2002 р. їхня чисельність зросла до 60,2 %. А в 2011 р. кількість українців, які визнають себе віруючими, сягнула 71 %. Такі результати соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова, було оприлюднено на засіданні «круглого столу», присвяченому державно-конфесійним відносинам в Україні [8].

Релігійність сучасного українського суспільства стає дедалі більш помітним чинником не лише приватного, але й публічного життя. Появу цієї тенденції можна пояснити залученням церкви до суспільного життя і водночас зростанням її уваги до найгостріших соціально-політичних проблем, що зумовлює започаткування діалогу між церквою та суспільством. Соціально значуща діяльність церкви знаходить дедалі більшу підтримку з боку громадськості.

Отже, сьогодні церква та політика як складники формування та розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні продовжують залишатися взаємопов'язаними сферами суспільного життя. Громадянське суспільство в даних умовах як чинник демократизації релігійно-церковного життя має стати основою для подолання політизації релігійних об'єднань і знизити ступінь включення конфесій до політичних процесів способом зменшення вагомості патронату органами влади окремих конфесій.

### **Список використаних джерел**

1. *Курас І. Ф.* Релігія і політика в сучасній Україні / І. Ф. Курас, М. Ф. Рибачук, П. І. Фещенко. – К. : Логос, 2000. – 272 с.

2. *Колодний А.* Церкви України: цифри, факти, тенденції / А. Колодний, О. Саган [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://proua.com/>

3. *Статистика* Державного комітету України у справах релігій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archiv.orthodox.org.ua/page-976.html>

4. *Звіт* Державного комітету України у справах національностей та релігій про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=581%3A1&catid=51%3Astats&Itemid=79&lang=uk](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=581%3A1&catid=51%3Astats&Itemid=79&lang=uk)

5. *Сучасна* релігійна ситуація в Україні: стан, тенденції, прогнози / НАН України, Інститут філософії. – К. : Рада, 1994. – 175 с.

6. *Церкви* України: цифри, факти, тенденції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://proua.com/>

7. *Дудар Н. П.* Віра і релігія в житті українців / Н. П. Дудар, Л. І. Шангіна // Національна безпека. – 2000. – № 10. – С. 83–98.

8. *Соціологія* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gart.org.ua/?lang=ua&page=prognosis\\_line](http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page=prognosis_line)

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ  
ТА МЕТОДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ  
У ПРОЦЕСІ ЗАЛУЧЕННЯ НЕКОМЕРЦІЙНОГО СЕКТОРУ**

**Ірина ЛУЦЕНКО**

Починаючи із другої половини ХХ ст., істотне значення в організації суспільного життя, у вирішенні індивідуальних і колективних соціальних проблем набувають некомерційні об'єднання, особливістю яких є те, що вони нестандартно, динамічно змінюють форми недержавної колективності, здатні самостійно або спільно з державою активно включатися у процеси регулювання економічних відносин і розвитку людських ресурсів, викликаючи тим самим трансформаційні процеси в економічній політиці.

Серед зарубіжних вчених, які досліджують конструювання економічної політики у процесі співпраці держави та некомерційних об'єднань, можна виділити праці А. Ноя, Е. Кларенс, Дж. Девіс та ін. У роботах В. О. Кузьмінського та А. О. Пантелеймоненка висвітлюються деякі аспекти економічної політики щодо розвитку некомерційного сектору. Проте проблема трансформації інструментів і методів економічної політики у процесі залучення некомерційного сектору ще не знайшла належного відображення у вітчизняній науковій літературі.

Мета доповіді – аналіз тенденцій сучасного розвитку економічної політики у процесі співпраці держави з некомерційними об'єднаннями, а також вивчення аспектів трансформації інструментів і методів економічної політики.

Трансформацію сучасних методів соціалізації економічної політики у країнах світу спостерігають у напрямі зростання їхньої гнучкості, зміщення акцентів з регламентуючих та обмежувальних заходів на стимулюючі; від впливу на кількісні соціальні параметри – до впливу переважно на якісні.

Щодо нових форм управління, то вони прагнуть уникати переважаючих «традиційних» режимів регулювання, а покладаються на саморегуляцію приватних суб'єктів, співробітництво приватних і державних суб'єктів, а також на делегування завдань у сфері розроблення та реалізації економічної політики новим суспільним суб'єктам. Тобто появу нових форм управління слід визначати як можливі альтернативи традиційним методам або як необхідне доповнення в пошуках більш ефективних і більш легітимних форм регулювання економічної політики у процесі соціалізації.

У сучасних реаліях спостерігається не лише зміна складу суб'єктів економічної політики (залучення некомерційного сектору у процес



прийняття рішень), а й основоположного принципу старої системи – «команда-контроль». На зміну командно-контрольним методам координації економічної політики прийшов переговорний метод, спрямований на досягнення взаємодовленості, компромісу між усіма учасниками економічної політики. У зв'язку із цим на основі досвіду високорозвинених країн відбувається мінімізація традиційних прямих методів, використовуваних державними структурами. Тобто, якщо раніше діяльність уряду значною мірою обмежувалася прямими поставками товарів і послуг державного апарату, то на сьогодні вона охоплює вражаючу кількість позик, грантів, контрактів, системи соціального та економічного регулювання, страхування, різноманітних ваучерів тощо.

У цьому контексті економічна політика демонструє зрушення в міждержавних відносинах, трансформацію механізмів і процесів надання державних послуг, створення нових підходів та інструментів для реалізації економічної політики, впровадження яких у багатьох випадках передбачає тісні зв'язки та спільні зусилля державних, приватних і некомерційних організацій. Саме тому для успішної реалізації та формування ефективної економічної політики необхідно розглядати інструменти й методи, які полегшують утворення зв'язків та взаємодію між різними рівнями влади, громадськими, приватними та некомерційними організаціями в соціально-економічному середовищі. Такі методи мають відповідати загальним принципам солідарності, демократії, відповідальності, незалежності громадських інтересів тощо, а також бути відображеними в зусиллях, спрямованих на задоволення потреб людини в суспільстві.

Аналіз тенденцій в економічній політиці розвинених країн свідчить, що створюються нові форми партнерства для реалізації економічних програм, надання суспільних послуг, а також для досягнення домовленостей у плануванні та реалізації економічної політики. Ці партнерські відносини підтримуються і заохочуються державою, а також проявляються у створенні нових видів альянсів задля поліпшення свого організаційного потенціалу та задоволення нагальних соціальних потреб. Партнерські відносини є дуже важливим інструментом економічної політики, оскільки підвищують громадянську відповідальність, заохочують добровільне співробітництво та сприяють солідарності між громадянами. У науковій літературі партнерські відносини представлені як соціальне партнерство, що охоплює співробітництво на всіх рівнях владних структур.

Про активне становлення нових форм партнерства свідчить і міжнародний досвід. Так, з метою забезпечення державної підтримки та створення умов для розвитку соціальної економіки у травні 2006 р.

при Кабінеті Міністрів Великої Британії був створений Департамент некомерційного сектору, необхідність якого полягала в удосконаленні діяльності структур, поліпшенні якості та розширенні спектру надання послуг за одночасного полегшення доступу до них. Тобто Департамент здійснював міжвідомчу взаємодію для поліпшення партнерських відносин між урядом, приватними та організаціями некомерційного сектору. Основним аргументом на користь партнерства між державою та некомерційними організаціями є те, що залучення некомерційного сектору сприяє ліпшому виявленню слабких сторін і реальних потреб. Крім того, це сприяє більш раціональному використанню мобілізованих державних ресурсів і ліпшому фінансуванню структур сектору.

Новою рушійною силою в межах некомерційного сектору є соціальні підприємства. Упровадження соціального підприємництва є реальним механізмом для вирішення соціальних проблем. Соціальне підприємництво є можливістю часткового й динамічного вирішення на місцевому рівні гострих соціальних проблем, які не під силу розв'язати державі, а також залучення до економічної діяльності тих підприємств, які ставлять за мету одержання прибутку не лише заради збагачення та накопичення капіталу, а й для його спрямування на підтримку уразливих груп населення, зменшення безробіття завдяки створенню нових робочих місць. Соціальні підприємства є частиною «нової суміші (синтезу) добробуту», в якій і уряди, і громадяни співпрацюють для спільного розроблення нових форм надання суспільних послуг. Ця ситуація призвела до появи низки нових практик (наприклад, соціального замовлення), інституціональних домовленостей (соціальних підприємств робочої інтеграції) та учасників (ініціатив меншості або знедолених груп).

Стійкий розвиток соціальних підприємств з метою надання громадянам можливості реалізації та захисту своїх економічних, соціальних і культурних прав є комплексним та потребує людських і фінансових ресурсів, а також сприятливого середовища економічної політики, яка вимагає інновацій у створенні інструментів та оволодінні методами управління. Інновації (соціальні) є досить плідними під час розроблення програм і стратегій щодо розширення прав і можливостей суб'єктів для вирішення соціальних потреб, а також щодо розроблення нових інституційних способів і форм здійснення економічної політики.

Необхідність створення нових зв'язків між державою та некомерційним сектором є невід'ємною частиною концепції соціальної економіки, яка пропонує партнерські відносини з організаціями, з іншими партнерами, які поділяють її зусилля щодо забезпечення громадсько-

го інтересу й суспільної користі. Саме соціальна економіка в сучасних умовах шукає нові методи й інструменти економічної політики, засновані на загальних принципах солідарності, демократії, відповідальності, незалежності, громадських інтересах тощо. Ці численні інструменти відображають різні «формати», в яких економічна політика щодо соціальної економіки була розроблена та реалізована різними державами. З огляду на характер та практику застосування такої політики, можна виокремити деякі інструменти економічної політики щодо впровадження соціальної економіки. Для систематизованого зображення інструментів, західні вчені пропонують чотири основні категорії економічної політики щодо підтримки соціальної економіки: територіальну політику; стандартні інструменти розвитку; політику сектору; політику, спрямовану на певні цільові групи осіб.

Отже, сучасна модель економічної політики має сприяти забезпеченню механізму співпраці з організаціями третього сектору в розробленні та здійсненні економічного курсу, вимагаючи істотної зміни ставлення до питання участі у цьому процесі громадян, органів державної влади на всіх рівнях і приватних організацій задля поліпшення реагування на нові соціальні вимоги. Саме тому для успішної реалізації та формування економічної політики в межах соціальної економіки необхідно розглядати інструменти й методи, що полегшують зв'язок і взаємодію між різними рівнями влади, громадськими, приватними та організаціями третього сектору в соціально-економічному середовищі.

### **ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ ЯК ІНДИКАТОР РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ДОСВІД УКРАЇНИ**

**Алла МОЇСЄВА,**  
*кандидат політичних наук*

Сучасне політичне життя українського суспільства характеризується поживаленням щодо втілення політики розвитку громадянського суспільства. Держава робить численні спроби налагодити умови для його розвитку. Деякі вчені навіть наголошують на необхідності державного регулювання процесу побудови такого суспільства у початковий період демократичних перетворень. Поряд з цим виникають дослідження, які заперечують необхідність формування громадянського суспільства «згори» і стверджують, що Україна має виробити власний шлях побудови розвиненого суспільства свідомих громадян. Разом з тим науковці не відкидають вплив держави, а наголошують на створенні нею правового підґрунтя для проведення ефективної політики розвитку громадянського суспільства.

Сьогодні Українська держава дійсно взяла на себе домінуючу роль у побудові громадянського суспільства. Ухвалено низку законів, указів, постанов, що створюють ґрунт для використання таких форм вияву громадянської активності, як обговорення пропозицій, зауважень щодо законопроектів, участь у виборах, в об'єднаннях громадян, у місцевому самоврядуванні, громадянські ініціативи, акти громадянської непокори.

Звернімося до аналізу деяких форм громадянської активності, як кравим прикладом якої є проведення протестних акцій, оскільки участь у них свідчить про наявність свідомого рішення людини, а також її готовності публічно висловити власну громадянську позицію. Акції можуть бути різними за формою, рівнем радикалізму, правовим статусом. Чи користуються українці цими можливостями, щоб заявити про свою незгоду з діями влади? Так. Чи свідчить це про розвиток зрілості суспільства? Так. Чи реагує держава на потреби громадян? Так. Однак варто визнати, що суперечливість відносин у системі «громадянське суспільство – держава» полягає і в тому, що держава вимоги з боку громадян сприймає вороже, як загрозу існуванню власних інститутів, а громадська активність набуває характеру т.зв. зсунутого залучення (*shifting involvements*) – епізодичної, ситуативно зорієнтованої на певну проблему політичної та суспільно-громадської активності, що виникає в умовах кризової ситуації. «Зсунуте залучення» при досягненні поставлених цілей і вирішенні окремих питань громадян зазвичай призводить до зниження рівня громадської активності.

Стосовно такої форми прояву громадянської активності, як громадські слухання, то за їхньою допомогою громадськість долучається до вирішення нагальних проблем місцевого значення. За статистикою, зростання кількості проведених слухань (а відповідно, і прийнятих за їх підсумками рішень), створених рад, проведених засідань нібито свідчить про «впливову» роль громадянського суспільства у формуванні державної політики. Водночас формальний характер проведення таких слухань обумовлює відсутність результативності. Рішення, що приймаються, майже не мають змоги бути втіленими на практиці.

Однією з форм громадської активності, що відіграє важливу роль у формуванні громадянського суспільства, побудові соціальної та правової держави, є волонтерська діяльність. Для української громади це досить нова форма громадянської активності, тому потребує збільшення державної підтримки та популяризації. Про це йдеться, зокрема, в Указі Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012, яким передбачається розроблення державної цільової програми розвитку волонтер-

ської діяльності і пов'язаних з нею заходів, внесення пропозицій щодо вдосконалення Закону України «Про волонтерську діяльність» тощо. Стимулювання державних заохочень і підтримки волонтерства необхідне, по-перше, для створення умов участі у суспільному житті; по-друге, для пропаганди цінностей соціальної згуртованості й гармонії; по-третє, держава може перекласти частину соціального навантаження на суспільство у вирішенні соціальних проблем.

На нашу думку, процес реалізації політики побудови громадянського суспільства має суперечливий характер. Це виявляється, з одного боку, в наявності досить розгалуженого (за статистичними даними) інституціонального складника, а з другого – у відсутності системної та результативної практики позитивної взаємодії громадян і владних інститутів. Так, наприклад, станом на 1 липня 2012 р. на Київщині діють осередки 180 обласних організацій політичних партій, 843 обласні громадські організації, 150 благодійних фондів, 73 профспілкові організації, 10 спілок об'єднань громадян. Влада звітує про засідання «круглих столів», проведення робочих зустрічей, нарад, участь представників громадського активу у сесіях місцевих рад і заходах, про включення керівників найактивніших та найвпливовіших громадських організацій області до складу колегій державних адміністрацій різних рівнів.

Поряд із цим визнається, що рівень довіри до представників влади з боку громадян залишається низьким, потенціал здійснення соціальних послуг громадськими організаціями не використовується, а пасивність лідерів не стимулює вирішення різноманітних суспільних проблем.

Суперечливість формування громадянської активності в українському суспільстві особливо посилюється через зростання недовіри до влади. Як свідчать дослідження, більшість українських громадян переконані, що вони не зможуть впливати на рішення, які приймаються владою на місцевому рівні.

Отже, можна виокремити такі причини, що знижують прояви громадянської активності українського населення:

- створення громадських комітетів відбувається під тиском, невчасно, з перенесенням термінів проведення, домінуванням державних адміністрацій у регулюванні цього процесу;
- результати громадських слухань мають рекомендаційний характер і мало втілюються на практиці, наміри держави прислухатися до пропозицій громадськості на місцях є декларативними;
- соціальний моніторинг має декларативний характер і не дає змоги громадськості відстежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні;

- не створені дієві механізми впровадження пропозиції громадськості щодо поліпшення процесу ухвалення рішень;
- громадські організації не інформують населення про надані послуги, їхня діяльність часто носить закритий характер через відсутність зацікавленості в поширенні певної інформації (наприклад, інформації про перебіг обговорення статей бюджету місцевими органами влади та благодійну діяльність бізнесових структур).

Участь громадськості в реалізації державної політики у сучасній Україні є безумовним складником побудови розвинутого громадянського суспільства. Громадянська активність збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед своїми виборцями, сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади.

З-поміж найбільш перспективних способів підвищення впливу громадянської активності варто виділити такі:

- використання системи місцевого соціального замовлення як цільової соціальної програми;
- підтримку суспільно корисних ініціатив (з координацією проведення масових заходів за участю громадських організацій);
- удосконалення освітньої системи щодо проведення тренінгів з лідерами недержавних громадських організацій, підвищення професійних знань державних службовців щодо досвіду громадської діяльності інститутів громадянського суспільства;
- удосконалення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;
- поширення інформації про приклади успішної взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування із громадськістю.

Розвиток громадянського суспільства в умовах сучасної демократії потребує і політично відповідальної особистості й формування нею активної життєвої позиції в межах громади, і державної підтримки щодо можливостей реалізації та відстоювання власних переконань.

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ**

**Ніна НИЖНИК,**

*доктор юридичних наук, професор;*

**Ірина ГУМЕНЮК,**

*кандидат юридичних наук*

Розвиток України як соціальної держави зумовив зростання ролі соціальної сфери суспільного життя, до якої безпосередньо входить вся система соціального захисту населення, а також охорона здоров'я,

трудові відносини, соціальне партнерство, освіта, наука, культура, фізична культура і спорт, транспортне, інформаційне, побутове обслуговування населення тощо. На жаль, з моменту оголошення незалежності до теперішнього часу українське суспільство й досі перебуває у стані перехідного періоду. Створити соціально орієнтовану державу (як це зазначено у Конституції України) виявилось нелегкою справою. Зробити це без чітко сформованих фундаментальних основ соціальної політики та оновлення законодавчої бази взагалі не є можливим.

Зміст нашої Конституції свідчить про широку інтерпретацію соціальної держави як держави особливого типу. Головною проблемою стало визначення сутності соціальної держави, встановлення характеру діяльності держави щодо забезпечення соціальних прав. У межах розпочатих реформувань найбільших змін відчула саме система соціального захисту, оскільки завдяки їй держава намагалася забезпечити поступову адаптацію людини до ринкової економіки. Незважаючи на це, соціальна сфера виявилася одночасно й найбільш проблемною. З одного боку, були зроблені спроби використання досвіду правового регулювання соціальної сфери країн із соціально-ринковою економікою, а з другого – всі реформаційні процеси у соціальній сфері мали характер незавершеності, норми законодавства протирічили одна одній, а сама система соціального захисту стала украй обтяжливою для держави.

Розуміння сутності соціальної держави дає можливість її ідентифікації на практиці. Соціальна держава поводить себе як держава, що прагне рівноваги між свободою та рівністю, при цьому рівновага перебуває у стані постійної напруги і тому є динамічною, а не статистичною, сприятливою до вдосконалення та інтерпретації [1]. Зазначене потребує ґрунтовних досліджень соціальної держави як наукової категорії, а також змісту, форм і механізмів забезпечення соціальних прав, особливо права на соціальний захист.

Право – одне з найбільш складних і значущих суспільних явищ. Існують сотні наукових теорій, які по-різному розкривають його природу. У світовому досвіді правового будівництва превалує нормативний підхід до поняття права як основи законотворчості та правозастосування. Утім нормативне тлумачення права не гарантує бездоганності законодавства. Іноді закони містять положення, які не діють, протирічать Конституції, не всі є соціально справедливими або позитивно оцінюваними тими, на кого вони розповсюджуються. На жаль, усі названі риси характерні й законодавству України про соціальний захист. Як свідчить аналіз розвитку цього законодавства, збільшення видів соціального забезпечення та категорій осіб, які мають на них право,

поступово перетворювало окремі соціально-захисні заходи на суто формальні, а розмір соціальної допомоги фактично нівелював основне призначення права на соціальний захист.

Така ситуація призводить до періодичного виникнення необхідності чіткого розмежування гарантій забезпечення права на соціальний захист, що дало б змогу чітко встановити соціальні зобов'язання держави та інших соціальних партнерів.

Чіткого законодавчого визначення потребує поняття «соціальні зобов'язання». Традиційно термін «зобов'язання» асоціюється із цивільним, господарським і фінансовим правом та означає неврегульовану заборгованість. На наш погляд, під соціальними зобов'язаннями держави необхідно розуміти конституційно зафіксовані вимоги, яких держава (і тільки вона) зобов'язується дотримуватися і має зробити доступними для всіх осіб (а в окремих випадках – для певних категорій), сукупність соціальних благ за рахунок бюджетних коштів. На відміну від зобов'язання, визначеного за цивільним правом, розмір соціальних зобов'язань визначатиме держава, виходячи з можливостей державного бюджету й основних вимог Закону України «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії».

Проблема правового регулювання соціальної сфери має чимало аспектів, але здійснення його тільки в межах однієї галузі – права на соціальне забезпечення – є недостатнім і малоєфективним. З огляду на те, що під час здійснення виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких держава активно впливає на суспільні процеси, питання про комплексний підхід до законодавчого забезпечення функціонування соціальної сфери не викликає сумнівів.

Адміністративне право має бути найважливішим інструментом управління суспільних відносин, що виникають у соціальній сфері. Межі адміністративно-правового регулювання пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, в т.ч. й у сфері соціального захисту. Понад те, процеси реформування вимагають поглиблення та вдосконалення державного управління, змін у мотиваціях і методах його здійснення. Відмова від прямого управління соціальною сферою та економікою на основі принципу «влада – підкорення» мала руйнівні наслідки, а спроби на законодавчому рівні активізувати діяльність усіх соціальних партнерів і громадянських інститутів не спричинили належного правового ефекту. Склалася ситуація, коли застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами в соціальній сфері та економіці суперечить заданій моделі розвитку держави, а процес розроблення заходів, спрямованих на стимулю-



вання самостійності інших соціальних партнерів, лише частково задовольняє сучасні потреби соціальної сфери. Зазначимо, що конституційний принцип соціальної держави не потребує особливих змін складу та функціонування державних органів і діє тільки як принцип, що направляє діяльність держави на зменшення соціальної несправедливості.

Тому відповідальною за незапровадження сучасної системи соціального страхування, а також фактично зруйновану систему медичного обслуговування, не здатну гарантувати право на охорону здоров'я, передбачене ст. 49 Конституції [2], є лише держава.

На нашу думку, в системі адміністративно-правового регулювання соціальної сфери основне місце належить охороні й забезпеченню соціальних прав громадянина та людини; розробленню та реалізації загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку; вдосконаленню форм і методів державного управління; управлінню об'єктами державної власності, що надають соціальні послуги; координації та спрямуванню роботи органів виконавчої влади, які реалізують соціальну політику; забезпеченню розвитку соціального діалогу; регулюванню функціонування в межах закону об'єктів недержавної власності, зокрема недержавних пенсійних фондів; здійсненню заходів щодо зміцнення законності й порядку; вдосконаленню заходів заохочення та застосування відповідальності в державному управлінні (в т.ч. державних службовців).

Ще однією проблемою є численність нормативно-правових актів з питань соціального захисту, яка підтверджує той факт, що рівень урегульованості суспільних відносин не перебуває у прямому зв'язку з кількістю законодавчих актів, які не створюють задовільної системи законодавства, а є лише її фрагментами [3]. Існує нагальна потреба систематизації законодавства про види соціального забезпечення, з метою уникнення їхнього дублювання або ідентичності за змістом; здійснення на законодавчому рівні уніфікації умов надання матеріального забезпечення та соціального обслуговування, вдосконалення механізмів соціального забезпечення тощо. Крім того, необхідно пам'ятати, що внаслідок своєї формальної визначеності та стабільності закон або інший нормативно-правовий акт не може змінюватися одночасно зі змінами, що відбуваються у суспільних відносинах, на які розповсюджується його правове регулювання. З часом закони застарівають і тим самим втрачають свою соціальну цінність. Вихід із цієї ситуації – постійний правовий моніторинг, на підставі якого мають вноситися зміни й доповнення до чинного законодавства, а також ухвалюватися нові нормативно-правові акти, які відповідали б вимогам сучасності.

### Список використаних джерел

1. *Aragon M.* Los problemas del Estado social / М. Aragon // Sistema. – Madrid. – 1994. – № 118/119. – Р. 23–24.
2. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. *Шемшученко Ю.* Правові чинники формування соціально-економічної моделі України / Ю. Шемшученко // Вісник НАН України. – 2001. – № 3. – С. 7–11.

### **НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Василь ПАСІЧНИК,**

*кандидат політичних наук, доцент*

Сьогодні в Україні існує гострий конфлікт інтересів між владою та народом. У 2004 р. цей конфлікт вилився у Помаранчеву революцію, однак існуючий громадянський конфлікт так і не вдалося вирішити повною мірою. Понад те, протиріччя в українському суспільстві з кожним роком дедалі більше нарастають. Поступово формується революційна ситуація, що може призвести до нової революції, яка, на відміну від мирного протесту 2004 р., здатна набути насильницького характеру. Щоб спрямувати Україну на мирний, еволюційний і поступальний шлях, необхідно забезпечити розвиток громадянського суспільства за допомогою звернення до української національної ідеї, яка б консолідувала владу і народ та зняла існуючий конфлікт інтересів.

Метою даної доповіді є аналіз перешкод розвитку громадянського суспільства в Україні, а також з'ясування ролі української національної ідеї та громадських ініціатив у його побудові.

Від ступеня розвиненості самоорганізованого громадянського суспільства залежить ступінь урахування інтересів та цінностей його членів (зокрема етнічних) у формулюванні політичною елітою національного ідеалу, національних інтересів і стратегії та ступінь громадського впливу на їх реалізацію. В Україні панівна еліта, керуючись корпоративними інтересами, дуже часто ігнорує інтереси громадянського суспільства. Така позиція владної еліти також перешкоджає процесам українського націєтворення в постіндустріальну епоху. У суспільстві не забезпечуються потреби та інтереси його громадян, накопичуються проблеми, внаслідок чого зростає невдоволення та напруженість у суспільстві.

Таке відбувається тому, що ігнорування української національної ідеї як чинника консолідації суспільства гальмує розвиток громадянського суспільства в Україні. Політичну владу фактично намагаються узурпувати замкнуті олігархічні клани, що формувалися за регіональною ознакою з тісними міжособовими, родинними й земляцькими зв'язками, у яких переплітаються тіньові бізнес і політика, часто безпосередньо пов'язані з кримінальним світом. Розвиток місцевої економіки та вільного підприємництва стримується відсутністю умов, які б активізували й мобілізували ресурси на місцевому рівні, а також відсутністю структур, які б підтримували місцеві ініціативи та бізнес. В Україні регіоналізація проходить у формі певної «феодалізації» з розподілом сфер монопольного впливу з переважанням тіньової економіки і тіньової політики. У таких умовах не може розвинутися громадянське суспільство, оскільки вплив громадян, партій і громадських організацій на політичний процес залишається номінальним.

В Україні існує багато політичних партій, однак реальними учасниками політичного процесу стають лише ті партії, які фінансуються тими чи іншими олігархічними кланами, оскільки для перемоги у виборчих перегонях необхідні значні матеріальні, в т.ч. фінансові, ресурси. Ці ресурси потрібні, щоб утримувати партійні структури, здійснювати політичну діяльність на професійній основі, виходити на телебачення, радіо, друкувати агітаційні матеріали, проводити ті чи інші заходи, щоб привернути виборців на свою сторону. А ці ресурси в Україні монополізувала олігархія, яка фінансує лише певні політичні сили, щоб провести їх до парламенту та до інших органів державної влади. Для цього створюються різні партійні бізнес-проекти, під популярний на той час бренд того чи іншого перспективного політика чи партії. Розробники цих проектів заручаються підтримкою відповідних олігархічних кланів і беруть перед ними відповідні політичні та фінансові зобов'язання. Прийшовши до влади, такі партії та політики реалізують не інтереси виборців, що їх обрали, не національні інтереси країни, а інтереси олігархічних кланів, які профінансували прихід до влади, таким чином обслуговуючи їх. У результаті, після кожних таких виборів відбувається розчарування народу, виборців. Влада міняється місцями з опозицією, однак ситуація в країні від цього не змінюється на ліпше.

В Україні пострадянська еліта (колишня номенклатура), вихована на засадах російської ідеї (у її радянській формі) й така, що абсолютизувала роль держави у суспільному житті та принижувала роль і значення громадянського суспільства, перехопила гасла про утворення Української держави для легітимізації своєї влади в нових історичних умовах, надаючи їм власне трактування, вихолощуючи з ідеї держав-

ності національний зміст. У таких умовах в Україні панує бюрократизм, а органи державної влади урадила системна корупція на всіх рівнях.

Утім, якщо бути об'єктивними, в Україні тотальна корупція охопила не лише органи державної влади, а й саме українське суспільство: навчальні й медичні заклади, економічна сфера та сфера культури, шоу-бізнесу тощо. Українцям украй бракує елементарної довіри один до одного, не говорячи про громадянську солідарність і комплементарність, натомість дуже часто спостерігається прагнення нажитися за рахунок інших.

Основна проблема України, що перешкоджає і розвиткові громадянського суспільства, полягає у глибокій моральній та духовній кризі. Унаслідок морального релятивізму, бездуховності й утвердження в суспільстві культури збагачення політична боротьба набуває особливо цинічного і водночас безкомпромісного характеру. Політичні сили змінюються при владі, однак діють майже однаково. Вони обіцяють своїм виборцям змінити ситуацію на ліпше і провести для цього необхідні реформи, однак, прийшовши до влади, про свої обіцянки зазвичай забувають, дбаючи передусім про власні матеріальні інтереси.

Беручи до уваги непросту ситуацію у країні, внесок у подолання духовної, політичної та економічної кризи українського суспільства можуть зробити окремі громадські ініціативи. Особливо важливу роль тут можуть відіграти християнські церкви, оскільки християнство є домінуючою релігією в Україні, а церква користується найбільшою з-поміж інших суспільних інститутів довірою населення.

З нагоди 20-річчя референдуму щодо підтримки народом Акту про державну незалежність України, 1 грудня 2011 р. Українська православна церква (Московський патріархат), Українська православна церква (Київський патріархат) та Українська греко-католицька церква виступили зі Зверненням до українського суспільства. У ньому зазначалося, що основною проблемою українського суспільства є глибока духовна криза, оскільки в ньому укорінилося переконання, що багатство й матеріальні речі є ідеалом та сенсом життя. «Але матеріальне багатство при духовній убогості завжди породжує в людині гедонізм (гонитву за насолодами) та егоїзм (самолюбство), які призводять до корупції, тобто руйнування, у всіх сферах життя – державній, політичній, суспільній та особистій <...> Без духовного фундаменту будь-які реформи та зміни залишаться безплідним замкненим колом, у якому суспільство блукає вже не один рік» – ішлося у Зверненні [3]. Церкви також закликали народ до духовного оновлення: «Ми закликаємо всіх людей доброї волі – незалежно від релігійної, національної, політичної приналежності – засвідчити соборність, розкрити духовний потенціал, даний Богом нашому народу, та утвердити в суспільстві принципи любові, спра-

ведливості й взаємодопомоги» [3]. Очевидно, що лише з подоланням духовної кризи можна вирішити всі інші суспільні проблеми.

На це Звернення відгукнулися одинадцятьтеро шанованих і знаних серед інтелігенції релігійних, наукових, культурних і громадських діячів: В. Брюховецький, Б. Гаврилишин, С. Глузман, В. Горбулін, кардинал Любомир Гузар, І. Дзюба, М. Маринович, М. Попович, Є. Сверстюк, В. Скуратівський, І. Юхновський. Вони підписали Декларацію, в якій заявили про об'єднання своїх зусиль задля духовного відродження українського суспільства та започаткували Національний «круглий стіл», який має стати новим суспільним інститутом вираження суверенної волі громадянського суспільства, до роботи якого запросили всіх людей доброї волі [2]. Ці діячі започаткували також Всеукраїнську громадську ініціативу «1 Грудня», яка взяла на себе важку роботу щодо проведення в Україні серії «круглих столів» у всіх регіонах з метою обговорення ситуації в країні та визначення способів подолання духовної, політичної та економічної кризи українського суспільства. Так, у Львові 21 вересня 2012 р. відбувся Регіональний «круглий стіл», який прийняв Резолюцію, у якій було намічено першочергові кроки щодо реформування українського суспільства в суспільно-політичній, економічній, освітній і духовній сферах. Особливо наголошувалося на необхідності подолання духовної кризи, а саме: *«Готувати рух духовного оновлення суспільства й самого себе, тобто утверджувати духовну альтернативу всьому, що руйнує наш духовний світ: а) нас схиляють зраджувати – ми будемо вірними своїм ідеалам; б) нас змушують продаватися – ми станемо непідкупними; в) нас привчають брехати й халтурити – ми будемо відповідальними; г) нас штовхають до ворожнечі – ми шукатимемо порозуміння; д) нас переконують: «Нічого не вийде» – ми ж у відповідь: «Візьми і зроби!» Ми маємо постійно навчатися, вдосконалюватися і змінюватися. Ми починаємо з найпростіших гасел нашого буття: бережемо чистоту обійстя, чистоту робочого місця, чистоту міжлюдських відносин, чистоту помислів і душі [2].*

Для того, щоб Всеукраїнську громадську ініціативу «1 Грудня» підтримав український народ, необхідно звернутися до духовного виміру української національної ідеї, яка апелює до глибинних архетипів національної свідомості. Це дасть змогу вивести ініціативу, яка зародилася в середовищі української інтелігенції, на більш широкий загальнонаціональний загал, підключаючи до процесу духовного оновлення нашого суспільства усі верстви українського народу.

**Зміст української національної ідеї полягає в боротьбі за власну землю з метою утворення на ній держави, яка передбачає побудову спільноти вільних людей та християнської духовної цивілізації людей, які відокремили себе від світу для служіння Богові та виконання Його**

волі. Відповідно до геополітичного положення країни та української національної ідеї, стратегічною метою України є реалізація духовного й геополітичного проекту «Київ – другий Єрусалим», спрямованого на побудову духовної цивілізації та втілення в життя християнського есхатологічного сценарію.

Під час візиту до України Глава Держави Ватикан Папа Римський Іван Павло II наголосив про особливе місце Києва (і України) в духовній історії людства, зробивши відповідну заяву про роль Києва як «нового Єрусалиму» з огляду на його внесок у християнізацію світу: «Дніпро став майже «Йорданом України», а столиця – Київ – «новим Єрусалимом», матір'ю слов'янського християнства Східної Європи» [1, с. 47]. Визнання Папою ролі Києва у світі як «нового Єрусалиму», тобто окремого духовного центру, свідчить, що формула «Київ – другий Єрусалим» має справді глибинний духовний, а також геополітичний зміст. Одночасно на ролі Києва як духовного центру та другого Єрусалиму наголошує також митрополит Української православної церкви Володимир (Сабодан), вказуючи, що теорії про Київ як «новий» або «другий» Єрусалим налічують дев'ятсот років: «Минають століття, змінюються стиль та мова, але «київська ідея» незмінно сполучає град-Київ із трансцендентним досвідом, проголошуючи його «нашим небом», «Небесним Єрусалимом» або містом, взятим на небо» [4].

Підсумовуючи, зазначимо: Україна переживає глибоку духовну кризу, що перешкоджає формуванню в ній громадянського суспільства. Вихід із цієї кризи можливий завдяки зверненню до духовного виміру української національної ідеї. Згідно з нею національний ідеал українського народу можна сформулювати тезою «Київ – другий (новий) Єрусалим». Акцент на м. Києві підкреслює, що християнський ідеал «нового Єрусалиму», який є синонімом «Царства Божого», став також українським національним ідеалом. Важливим чинником реалізації цього ідеалу можуть стати громадські ініціативи, які започаткували Звернення традиційних українських церков до українського суспільства та Декларація Всеукраїнської ініціативної групи «1 Грудня». Ці громадські ініціативи є потужним чинником формування громадянського суспільства в Україні і можуть послужити загальнонаціональному духовному пробудженню, оновленню та преображенню українського народу.

### Список використаних джерел

1. *Візит* добра і злагоди : виступи та промови Президента України Леоніда Кучми та Глави Держави Ватикан Папи Римського Іоана Павла II під час візиту Святішого Отця в Україну 23–27 червня 2001 року. – Львів : Світло і Тінь, 2001. – 80 с.

2. *Декларація* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/deklaratsiya>

3. *Звернення традиційних Українських Церков до вірних та до всіх людей доброї волі* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/zvernennya>

4. *Митрополит Володимир. Пам'ять про Новий Єрусалим: Київська традиція* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bogoslav-club.org.ua/?p=627>

5. *Резолюція* Регіонального Круглого столу у Львові [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ji-magazine.lviv.ua/anons2012/Resolution\\_RKS.htm](http://www.ji-magazine.lviv.ua/anons2012/Resolution_RKS.htm)

### **ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СТВОРЕННЯ ЯКІСНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

**Олександр РУСНАК,**  
*кандидат юридичних наук*

Розбудова української державності супроводжується становленням нових суспільно-політичних, економічних, соціальних відносин. Цей процес активізує появу нових, раніше не притаманних вітчизняній правовій системі явищ і понять. Створення якісних нормативно-правових актів залежить від дотримання вимог юридичної техніки. Саме юридична техніка є тим необхідним засобом, який забезпечує логічну структуру, цілісність юридичного акта, послідовність і грамотність викладу в ньому правових норм.

Дослідженню поняття «юридична техніка», з'ясуванню його гносеологічної суті присвячено праці багатьох учених. Серед них варто виділити І. О. Билю, Ж. О. Дзейко, М. І. Панова, М. П. Воронова, А. М. Ришелюка, А. Б. Лісюткіна, А. С. Піголкіна, Г. В. Берднікова, Д. А. Керімова, С. С. Алексєєва, О. В. Шмоткіна. Незважаючи на ґрунтовність досліджень згаданих вчених, окремі питання продовжують залишатися з'ясованими не до кінця. Серед них особливу увагу слід звернути на такий елемент юридичної техніки, як термінологічні вимоги оформлення нормативних правових актів.

*Юридична техніка* – це система засобів, правил і прийомів підготовки компетентними органами юридичних актів. Високий рівень юридичної техніки є необхідною умовою забезпечення верховенства закону та його ефективної дії. Одним із базових елементів юридичної техніки є юридичний термін.

*Юридичний термін* – це використовуване в законі слово (або словосполучення), яке є узагальненим найменуванням юридичного поняття

тя, що має точний і визначений смисл, і вирізняється смисловою однозначністю, функціональною стійкістю. Основними ознаками терміна є такі:

- адекватність відображення змісту поняття, смислова однозначність, незалежність значення терміна від контексту;
- логічне співвідношення його з іншими родовими термінами;
- професійний рівень практичного вживання.

Як зазначають дослідники, терміни економлять мову нормативного правового акта, вони зручні для оперування у практиці, інформативні для обізнаних, оскільки є стислим і концентрованим знанням, заміною численних і розпорошених правових явищ узагальненнями [5].

Системний аналіз наукових праць дав змогу виокремити чинники, що визначають проблемність застосування юридичної техніки як необхідної умови створення нормативно-правових актів, з-поміж яких такі:

- паралельне використання українських термінів та їхніх синонімів, запозичених з інших мов (передусім з англійської), або ж запровадження лише іншомовних запозичень [1, с. 44–45; 3, с. 141];

- труднощі, які спостерігаються у відтворенні правничих понять українськими термінами, зумовлені багаторічним обмеженням функціонування української мови на тлі широкого використання російської. Ці труднощі виявляються, зокрема, в непослідовності вживання термінологічних одиниць для позначення одного й того самого правничого поняття [3, с. 140];

- нерозбірливість у формулюванні термінів, що може призвести до помилкових рішень у правозастосовчій практиці [4, с. 93];

- відсутність законодавчо визначених основ здійснення правотворчої діяльності в Україні, що породжує розпорошеність понятійного апарату в цій сфері. Так, не існує законодавчо визначеного терміна «нормативний правовий акт», унаслідок чого в практичній діяльності нормотворчих суб'єктів України зазначений термін ототожнюється поняттями «юридичний акт», «правовий акт», «законодавчий акт» тощо [4].

Загальна практика нормотворчої діяльності в Україні дає підстави виділити низку термінологічних вимог до оформлення проектів нормативних правових актів:

- дотримання структурно-функціонального підходу, згідно з яким термін визначається на основі його суттєвих ознак, що надає можливість відділити одне правове явище від іншого (ефективність такого підходу підтверджена практикою);

- визначення термінів має відповідати тому змісту, який у нього вкладають літературознавці, вчені та юристи, і має бути уніфікованим



по всьому тексту нормативно-правового акта. Якщо термінологія обмежується лише даним нормативним правовим актом, то необхідно дати відповідне застереження. Наприклад, «Для цілей цього нормативного правового акта вживаються такі терміни і поняття» або «У цьому нормативному правовому акті терміни вживаються в такому значенні» [2, с. 222];

- необхідно уникати вживання в текстах нормативних правових актів термінологічної омонімії, тобто термінів з різним значенням та однаковим звучанням. Наприклад, у ч. 3 ст. 25 Кримінального кодексу (КК) України термін «недбалість» має чітко визначений зміст і уособлює один із видів необережної вини. Однак у низці інших статей КК України цей термін вживається вже для позначення об'єктивної сторони злочину, зокрема у ст. 425 про недбале ставлення до військової служби. Крім того, необхідно також уникати застосування термінів з різним звучанням, проте однаковими за значенням;

- змістовно термін має характеризувати чотири елементи:
  - поняття, що визначається;
  - предикат – те, про що йдеться у тому, що визначається;
  - родова ознака, тобто якість, характерна для низки родових предметів і явищ;
  - видова відмінність – властивість, притаманна тільки для поняття, яке визначається;

- для полегшення сприйняття змісту правових норм для терміна, що складається з кількох слів і часто використовується у тексті, доцільно застосовувати скорочення за першими літерами слів. При першому згадуванні термін слід обов'язково подавати в розгорнутому вигляді, а за ним в дужках наводити скорочення, наприклад, «виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР)».

Систематизація вимог до оформлення проектів нормативно-правових актів дає змогу сформулювати тезу про подальше вдосконалення, аналітичну розробку понятійного апарату вітчизняного законодавства. Потрібно уніфікувати юридичні поняття, а також переглянути визначення на основі аналізу чинних актів, а в окремих випадках, і актів, які вже втратили чинність у певній сфері правового регулювання. Як зазначав свого часу відомий німецький дослідник Готфрід Лейбніц, міра та якість розробки дефініцій залежить від якості правової культури законодавця.

На основі аналізу наявних наукових і нормативних джерел, присвячених питанням юридичної техніки підготовки проектів нормативних правових актів, доцільно виділити такі способи вдосконалення нормотворчого процесу в частині термінологічних вимог:

- ухвалення Закону України «Про нормативні правові акти», який уже пройшов у Парламенті два читання (на нашу думку, правила та засоби юридичної техніки мають бути закріплені в окремому розділі цього Закону);

- створення реєстру термінів української правничої мови, які однаково застосовуватимуться в усіх нормативних правових актах держави, та редакційної комісії, одним із завдань якої буде контроль за дотриманням спільної термінології;

- забезпечення підготовки у вищих навчальних закладах фахівців безпосередньо у сфері нормотворчої діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. *Котюк В. О.* Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. для юр. фак. вузів / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

2. *Нормотворча діяльність* : зб. норм.-прав. актів та метод. рекомендації / С. Р. Станік (голова ред. ради). – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 288 с.

3. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (жовтень 1999 р.) / В. Ф. Опришко (ред.). – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 599 с.

4. *Стрипко М. Я.* До питання термінологічних колізій у нормотворчій діяльності / М. Я. Стрипко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5. – С. 179.

5. *Юридическая техника* : обзор материалов науч.-метод. семинара // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 89–98.

### **ДОТРИМАННЯ БАЗОВИХ ПРИНЦИПІВ ПІДГОТОВКИ ПРОЄКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СТВОРЕННЯ ЯКІСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

**Максим СТРИПКО,**

*кандидат юридичних наук, доцент*

Побудова в Україні громадянського суспільства та правової держави, поглиблення політики європейської та євроатлантичної інтеграції зумовили нові високі стандарти організації нормотворчого процесу. Нормативно-правові акти органів державної влади як головний результат нормотворчої діяльності, кількісні показники якої мають стійку тенденцію до зростання, мають не лише ефективно регулювати пи-

тання реалізації державної політики, а й базуватися на демократичних принципах і не суперечити чинному законодавству [1].

Одну з найважливіх умов створення якісного законодавства автор вбачає у ретельному врахуванні усіма суб'єктами нормотворчої діяльності базових принципів підготовки проектів нормативно-правових актів, а саме:

- *законності нормотворчості*. Означає необхідність ухвалення нормативно-правових актів у суворій відповідності до вимог актів, що мають вищу юридичну силу. Крім того, коло питань, яке регламентується актом того чи іншого органу державної влади не може виходити за межі його компетенції. Необхідно враховувати, що законність характеризується низкою компонентів, з-поміж яких такі: наявність у країні розвиненої системи законодавства, адекватного потребам регулювання суспільних відносин; наявність належної державно-правової інфраструктури, державних інститутів, наділених усіма необхідними функціями та повноваженнями із забезпечення дотримання законів; обізнаність громадян і посадових осіб щодо чинного законодавства та прагнення слідувати його приписам; своєчасне встановлення злочинів та інших правопорушень; вжиття заходів до покарання винних, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню;

- *демократизму*. Цей принцип має низку проявів, одним з яких є наявність демократичних процедур розробки проектів нормативно-правових актів, їх обговорення та ухвалення. Крім того, невід'ємним складником принципу демократизму є гласність [2]. Практика нормотворчої діяльності засвідчує, що кулуарність ухвалення того чи іншого нормативно-правового акта призводить до появи правових колізій, кон'юнктурних актів, відсутності стабільності законодавства;

- *правової автономності нормотворчої діяльності органів державної влади*, який передбачає недопустимість тиску на нормотворчих суб'єктів у будь-якій формі з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій тощо. Тобто при здійсненні нормотворчої діяльності будь-який суб'єкт повинен діяти автономно та незалежно в межах власної компетенції та відповідно до засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, визначених Верховною Радою України;

- *гуманізму нормотворчої діяльності*. Нормативно-правові акти мають формулювати й захищати загальнолюдські цінності, природні права людини; інтереси людини мають знаходитися в центрі нормотворчої діяльності [2, с. 38]. Економічна доцільність ухвалення того чи іншого проекту нормативного документу жодним чином не може виправдати збитків навколишньому природному середовищу, життю, здоров'ю, честі та гідності людини тощо. Урахування цього принципу в норма-

творчій діяльності впливає зі ст. 3 Конституції України, яка встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність;

- *наукової обґрунтованості*. Передбачає необхідність вивчення об'єктивних потреб суспільства при ухваленні кожного нормативно-правового акта, практики застосування чинного законодавства, фахової наукової літератури. Нормативно-правові акти мають ухвалюватися лише тоді, коли вони об'єктивно зумовлені суспільними відносинами, вони мають найбільш повно регулювати ті відносини, необхідність регулювання яких обумовлена суспільними потребами [3, с. 169]. Понад те, актуальність принципу наукової обґрунтованості значно зростає в умовах прогалин у правовому регулюванні тієї чи іншої проблемної ситуації. У таких випадках саме звернення до наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених дає змогу обрати оптимальний варіант вирішення проблеми;

- *планування*. Цей принцип дає можливість уникнути ухвалення спонтанних та поспішних нормативно-правових актів. Як зазначає Р. Фадєєв, «поспішність у прийнятті законів нерідко призводила до того, що закони не містили механізмів реалізації і засобів відповідальності за їхнє невиконання» [4, с. 4]. Безумовно, забезпечити плановий характер ухвалення низки нормативно-правових актів неможливо, передусім через високу динаміку суспільно-політичної ситуації у світі загалом та в Україні зокрема. Водночас необхідно забезпечити плановий характер ухвалення насамперед кодифікованих актів і нормативних документів, що визначають правовий статус певного органу державної влади тощо;

- *професіоналізму*, який передбачає залучення до розробки нових нормотворчих рішень кваліфікованих спеціалістів, які мають відповідну підготовку, достатній досвід роботи та обсяг знань [5]. На переконання автора, під час організації нормотворчого процесу, на відміну від багатьох інших видів діяльності, навіть значний управлінський досвід керівника не зможе компенсувати нестачу юридичних знань у питаннях підготовки проектів нормативно-правових актів. Подібний стан справ неминуче позначиться на якості нормативних документів;

- *системності*. Його суть у чіткому дотриманні послідовності стадій підготовки проектів нормативно-правових актів. Автор переконаний, що оптимальна модель створення нормативно-правових актів передбачає такі стадії (етапи): формування концепції проекту нормативно-правового акта; підготовка проекту нормативно-правового акта; розгляд і погодження проекту нормативно-правового акта; ухвалення та

введення нормативно-правового акта в дію; у передбачених законодавством випадках – подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію;

• *чіткого дотримання вимог юридичної техніки*. Саме юридична техніка є тим необхідним засобом, який забезпечує логічну структуру, цілісність юридичного акта, послідовність та грамотність викладу в ньому правових норм. Навіть часткове ігнорування цього принципу може призвести до зайвого спрощення правової мови нормативно-правового акта, її вульгаризації, стати перешкодою правильного словесного вираження деяких тонкощів правової регламентації.

Неухильне виконання суб'єктами нормотворчої діяльності зазначених принципів матиме позитивний вплив на сучасний стан вітчизняного законодавства, який об'єктивно охарактеризував свого часу Голова Верховної Ради України В. М. Литвин: «Проблема з проблем – системність і якість законів, щоправда, ми нерідко заспокоюємо себе тим, що низька якість законів компенсується їхнім невиконанням, що в нас панують не закони, а юристи. Зате виконання лобістських законів забезпечується предметним супроводом, починаючи з розробки, і особливо після їх підписання» [6].

### Список використаних джерел

1. *Стрипко М. Я.* Концепція як початковий етап підготовки нормативно-правових актів органів державної влади та управління / М. Я. Стрипко // Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави : матеріали наук. конф. (Київ, 16 травня 2012 р.) : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 90–92.

2. *Бессарабов В. Г.* Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности прокуратуры РФ / В. Г. Бессарабов, Е. Ю. Хуторецкая // Право и политика. – 2003. – № 11. – С. 30–39.

3. *Дячук С. І.* Юридична природа виконання наказу : кримінально-правова оцінка діяння особи, що віддала чи виконала протиправний наказ : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.08 / С. І. Дячук ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 17 с.

4. *Надеев Р. К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной думы / Р. К. Надеев. – М. : Издание Гос. Думы, 1997. – 75 с.

5. *Мурашин А. Г.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия / А. Г. Мурашин // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 88.

6. *Голос України*. – 2004. – № 121 (3371). – 7 липня.

## **ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ ЯК СКЛАДНИК СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ УКРАЇНИ**

**Тетяна ТАРАН**

Аналіз основних макроекономічних показників і тенденцій соціально-політичного розвитку України дає підстави говорити про системну кризу в країні, яка перманентно загострюється. Зростає рівень корупції, у т.ч. політичної, непрозорими є процеси приватизації державного майна, руйнується соціальна інфраструктура, дедалі очевиднішою стає вибірковість правосуддя, «розмиваються» ціннісні орієнтири молодого покоління українців і, як наслідок, посилюються сегрегаційні процеси.

Європейською спільнотою та офіційними зарубіжними експертами українська законодавча база на сьогодні визнається як така, що в цілому відповідає міжнародним демократичним стандартам. Водночас вони виділяють проблеми щодо системної імплементації цих стандартів до чинного законодавства та недосконалість механізмів правозастосування.

Сучасна стратегія модернізації українського суспільства, на думку і експертів, і політичного керівництва держави, неможлива без розвинутого громадянського суспільства. Так, у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що кардинально змінити ситуацію, що склалася у суспільно-політичній сфері, можна лише розширюючи можливості участі громадськості, створюючи умови для перетворення громадян на впливового суб'єкта трансформацій, формування у суспільстві усвідомлення підпорядкованості влади суспільству та створюючи механізми впливу на неї. Досягнення цієї мети потребує глибоких і системних змін основ усіх складників політичної сфери суспільного життя.

У суспільній свідомості на сьогодні сформовано запит на вплив громади на формування державної політики та процес прийняття загальнозначущих рішень; так само усвідомлюється потреба у прозорих і чинних механізмах контролю за діями органів державної влади та їх посадових осіб. За цих обставин актуалізується необхідність наукового аналізу чинників розвитку громадянської активності у сучасному українському суспільстві загалом, і «соціального капіталу» зокрема.

Початок розробки проблем «соціального капіталу» як чинника розвитку громадянського суспільства припадає на другу половину XX ст., коли в західноєвропейських країнах кардинально змінилося розуміння ролі культури, соціальних мереж, неформальних організацій, довіри тощо.

Соціальний капітал починають розглядати як життєво необхідний елемент економічного розвитку, визнавати його як систему сталих, динамічних, усвідомлених інтерактивних зв'язків у вертикальній і горизонтальній площинах, що існують і на міжособовому рівні, і між групами та інституціями у суспільстві. Такі зв'язки, що ґрунтуються на спільних цінностях і довірі, характеризуються активними зовнішніми проявами ініціативного та захисного стабілізаційного характеру. Соціальний капітал накопичується у процесі його використання, та конвертується в економічні й політичні наслідки для суспільства.

Значний внесок у розробку теоретико-методологічних основ теорії соціального капіталу зробили американські дослідники Г. Лоурі, Дж. Коулмен, Р. Патні та ін. Велике значення у цьому контексті має концепція довіри Ф. Фукуями та культурного капіталу П. Бурдьє, а також обґрунтування М. Вебером ролі соціального капіталу в роботі «Протестанська етика та дух капіталізму».

Засадничими для наукової розробки проблем соціального капіталу є роботи Р. Бурта, Х. Блумквіста, А. Портеса, А. Селігмана, М. Лока, Т. Броуна, А. Пассі, Д. Стіла, М. Сісайнена. Серед вітчизняних вчених, які досліджували проблеми соціального капіталу необхідно виділити А. Колодія, який вивчав евристичну цінність теорії соціального капіталу; А. Багнока, який розглядав соціальний капітал як різновид капіталу, що визначає статус людини у соціальному просторі; А. Бова, який визначав економічне значення соціального капіталу; Є. Гугніна, В. Чапака – вказували на його належність не стільки до особистих, скільки до групових і суспільних цінностей. Базові складники й тенденції розвитку теорії «соціального капіталу» в системі державного управління досліджувалися О. Кіреєвою, М. Лесечко та А. Чемерис, які розглядали проблеми розвитку й оцінки соціального капіталу в поєднанні з мірою владно-адміністративного впливу держави; О. Сидорчук аналізував проблеми довіри між владою та громадою; В. Степаненко досліджував теоретико-методологічні підходи до аналізу поняття «соціальний капітал».

Концепції соціального капіталу, виходячи з реалій російського суспільства, сформульовано в наукових працях Є. М. Аврамової, Т. Є. Ворожейкіної, Г. В. Градосельської, С. І. Долуцкого, Л. А. Колесникової, В. В. Радаєва, В. Л. Римського, Л. В. Стрельникової, П. Н. Шіхірева. Складники й особливості соціального капіталу радянського та пострадянського суспільства висвітлено в роботах Т. Шаніна, А. Леденьова, О. Фадєєвої, Д. Старка, Л. Тимофєєва та інших дослідників.

Соціальний капітал – невід'ємний складник будь-якого суспільства. При цьому він може перебувати в активному та дискретному стані, по-різному себе виявляючи. В існуючих соціологічних досліджен-

нях, що формують громадську думку, на наш погляд, переважають дослідження протестної активності громадян у політичному процесі над дослідженнями інших виявів громадянської активності. Такий напрям досліджень прямо чи опосередковано утверджує концепт пасивного реактивного стану громадянського суспільства в Україні та сприяє розвитку певного типу громадянської культури, заснованого на протистоянні. Водночас інші форми вияву соціального капіталу, як і аналіз чинників громадянської культури в розрізі історичної спадковості та варіативності форм виявлення, не отримують належної уваги дослідників.

Ознайомлення з досвідом функціонування суспільств у країнах ЄС, дає змогу осмислити роль і місце громадянської активності як вияву соціального капіталу в країнах ліберальної ринкової економіки. Загальною рисою цих суспільств є визнання високої ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики, збереженні стабільності державного устрою та консолідації суспільства.

### **МІСЦЕ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ЗАХОДІВ ІЗ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Ярослав ЛАНТІНОВ,**  
*кандидат юридичних наук*

Актуальність встановлення місця та ролі кримінального права у формуванні й розвитку громадянського суспільства в Україні визначається кількома чинниками. Становлення й розвиток української державності, трансформації структури українського суспільства загалом мають, очевидно, унікальні властивості й напрями. Специфічність еволюції українського соціуму виразно демонструється у широковідомому виразі «Україна – не Росія». Дійсно, сьгоднішнє становище України має істотні розбіжності з положенням усіх інших країн – колишніх республік СРСР. Явними є розбіжності й з іншими сусідніми країнами – і членами Євросоюзу, і Турецькою республікою, яка намагається поєднати ісламську ідеологію й демократичний політичний режим. Таким чином, специфіка українських державності й суспільства вимагає самостійної розвідки способів розвитку з обережним ставленням до рецептів, які, хоча й довели свою результативність, але спрацювали не в тотожних умовах. Одним із таких «рецептів» і є теорія громадянського суспільства.

Теорія (правильніше – концепція) громадянського суспільства з'явилася та розвинулася в надрах євроатлантичної цивілізації. Родо-



начальниками концепції громадянського суспільства є Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Джон Локк або навіть Платон та Аристотель. Також для концепції громадянського суспільства вважаються фундаментальними праці Девіда Юма, Адама Фергюсона, Жана-Жака Руссо, Алексиса Токвіля, Шарля Монтеск'є, Георга Гегеля, Карла Маркса. Сучасний етап західної філософсько-політичної думки відображений у працях К. Аллена, Г. Алмонда, Ф. Броделя, Р. Броуна, С. Верби, Ю. Габермаса, Жака Ле Гофа, Р. Дарендорфа, Д. Кола, О. Ланге, М. Маркуса, К. Поппера, А. Тойнбі та ін.

Вітчизняні дослідники звернули увагу на феномен громадянського суспільства в останнє десятиріччя ХХ ст., що співпало у часі з набуттям Україною незалежності. Становлення вітчизняної теорії громадянського суспільства розпочалося з вивчення досвіду країн Західної Європи (Б. Цимбалістий, І. Лисяк-Рудницький). У подальшому розвиток концепції громадянського суспільства здійснювався у працях українських філософів, соціологів, політологів та юристів – В. Баркова, Ю. Баумана, В. Беха, А. Білоуса, М. Бойчука, Ю. Васильчука, А. Волкова, М. Воронова, В. Гаєця, О. Горпинич, Н. Гуторової, А. Дергачова, В. Ільїна, Б. Замбровського, А. Карася, Ю. Корнілова, В. Костицького, А. Кочеткова, В. Коцюбинського, Б. Кухти, М. Лукашевича, А. Мацюка, М. Мокляка, М. Михальченка, О. Оніщенко, Р. Павленка, І. Паська, Я. Паська, В. Полохала, М. Панова, Р. Рябова, П. Рябчука, Н. Розенфельд, В. Селіванова, С. Семенця, О. Скакун, О. Скрипнюка, А. Слюсаренка, С. Сухачова, М. Недашківської, М. Томенка, М. Ткаченка, М. Трубникова, В. Шамрая, Л. Шкляра, В. Шинкарука, Г. Щедрової, С. Фареника, І. Хмелька та ін.

Проведені дослідження та широка наукова дискусія, організована в межах численних наукових та науково-практичних конференцій (у т.ч. і міжнародних), стали науковим підґрунтям розробки, ухвалення та набуття чинності нормативно-правових актів, спрямованих на формування й розвиток громадянського суспільства в Україні. Таким чином, слід визнати, що доробок вітчизняної науки стосовно з'ясування поняття громадянського суспільства, його ознак, форм, інститутів і функцій втілено в державну політику, яка своєю чергою є науково обґрунтованою.

Правове забезпечення функціонування громадянського суспільства є комплексом норм, запроваджених у низці нормативно-правових актів, зокрема таких: Конституція України, Цивільний кодекс України, закони України «Про безоплатну правову допомогу», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної регуляторної політики

у сфері господарської діяльності», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про об'єднання громадян», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальний діалог в Україні», «Про соціальні послуги», а також положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенцій про захист прав людини та основоположних свобод, проти корупції. Крім того, слід врахувати Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення плану дій з упровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 5 квітня 2012 р. № 220-р.

Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Відповідно до зазначеного Указу, з огляду на необхідність утвердження та забезпечення прав і свобод людини, запроваджується державна стратегія, спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного та сталого розвитку держави. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації» містить фундаментальне положення, яким громадянське суспільство визначається як стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права та свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації. До складників такого стану Указом відносяться: створення належних умов для забезпечення свободи думки та слова; вільне вираження поглядів і переконань; свобода об'єднань; свобода зборів; участь громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні [1].

Отже, в Україні державна політика спрямована на формування та розвиток громадянського суспільства як засобу реалізації основоположних прав і свобод людини та громадянина. Своєю чергою правове забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам є завданням Криміналь-

ного кодексу України [2], а відповідно, й кримінального права України. Результатом цього міркування є висновок, що з'ясування місця та ролі кримінального права у становленні та розвитку громадянського суспільства в Україні відноситься до предмету науки кримінального права і є придатним для застосування методів пізнання властивих для цієї сфери юридичної науки. Додатковим підтвердженням цього висновку є те, що і в Указі Президента України «Про затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації» і в інших нормативно-правових актах, які регламентують формування та функціонування громадянського суспільства в Україні, одним із завдань державної політики визнається запобігання та протидія корупції, що також є предметом кримінального права. Зрозуміло, що запобігання та протидії корупції – лише один з аспектів, у яких перетинаються феномени громадянського суспільства та кримінального права.

Проблематика охорони прав і свобод людини та громадянина, природно, досліджується у більшості праць криміналістів, проте на сьогодні в Україні відсутні монографічні дослідження, присвячені аналізу взаємозв'язків концепції громадянського суспільства та кримінального права, з'ясуванню здатності чинного законодавства про кримінальну відповідальність охороняти належне формування та функціонування громадянського суспільства і його інститутів, а також визначенню потенційних перешкод досягненню бажаного становища у цій сфері. Додатково слід вказати на майбутні істотні зміни у кримінальному праві у зв'язку з набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України 20 листопада 2012 р., а також у зв'язку з впровадженням інституту кримінального проступку, які також потребуватимуть окремих досліджень.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в Україні здійснюється державна політика, спрямована на формування та розвиток громадянського суспільства. Для правового забезпечення цієї політики розроблено, ухвалено та введено в дію значну кількість нормативно-правових актів. Запроваджена система норм є результатом тривалої та комплексної наукової діяльності у сферах філософії, політології, соціології, теорії держави та права, конституційного права, висновки якої таким чином зафіксовано, зокрема, і як можливий відправний пункт для подальших наукових досліджень окремих сфер юридичної науки, зокрема кримінального права. Проблеми визначення місця та ролі кримінального права у формуванні й розвитку громадянського суспільства в Україні на монографічному рівні досі не розглядалися, а майбутні істотні зміни у кримінальному праві у зв'язку з набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України та у зв'язку із впро-

вадженням інституту кримінального проступку є додатковим аргументом на підтвердження актуальності проведення такого дослідження.

### **Список використаних джерел**

1. *Про Стратегію* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 65. – 10 квітня.
2. *Кримінальний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

### **ПОКАЗНИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНИ У ПОРІВНЯЛЬНОМУ КОНТЕКСТІ ТА ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Анастасія КРАСНОСІЛЬСЬКА**

Формування пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства неможливе поза визначенням сильних і слабких складників третього сектору цільової країни. Своєю чергою оцінка складників громадянського суспільства як сильних чи слабких неможлива поза порівнянням з аналогічними показниками країн, які мають вищі оцінки стану розвитку демократії загалом. Такі порівняння дають змогу уникати використання штучного уявлення про громадянське суспільство, яке не має емпіричного відповідника, як нормативного орієнтиру розвитку громадянського суспільства (що часто трапляється в дослідженнях консолідації демократії) та попередньо окреслити кореляцію рівня розвитку громадянського суспільства й інших складників рівня розвитку демократії. Практичне значення таких порівнянь полягає в можливості розробляти заходи політики сприяння розвитку громадянського суспільства з урахуванням специфічного досвіду країн, які мають вищі оцінки за проблемними для цільової країни показниками. Даний матеріал є спробою реалізувати окреслений підхід.

Оцінка стану розвитку громадянського суспільства в Україні міжнародними неурядовими організаціями майже не змінилася за останні чотири роки (за даними досліджень Індексу сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (*USAID NGO Sustainability Index*) та «Перехідні держави» (*Nations in Transit*) між-

народної неурядової організації «Дім свободи» (*Freedom House*) [1; 2]. Громадянське суспільство України характеризують як перехідне та неконсолідоване, тобто таке, що не досягло рівня, який асоціюється зі сталою ліберальною демократією, та зберігає ризик повернення до менш розвинутого стану.

За даними Індексу сталості неурядових організацій 2011 (*далі* – Індекс сталості НУО), стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено у 3,5 бала (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації становить 3 бали); за даними дослідження «Перехідні держави» – у 2,5 бала (за шкалою від 1 до 7, поріг консолідації – 2 бали). Отже, громадянське суспільство України наближене до консолідованого, проте з 2006 р. майже не рухається у цьому напрямі.

Порівняння загальних оцінок розвитку громадянського суспільства України з відповідними оцінками інших посткомуністичних країн свідчать про таке: показники України співмірні із показником Румунії, дещо випереджають показники Македонії та значно випереджають показники Чорногорії (за Індексом сталості НУО). За даними дослідження «Перехідні держави», Македонія відстає від України за рівнем розвитку громадянського суспільства. Македонія та Чорногорія, хоча і є кандидатами на вступ до Європейського Союзу, проте не відповідають використаним в обох зазначених дослідженнях критеріям консолідованого громадянського суспільства. Показово, що за макроекономічними показниками Україна співмірна із зазначеними країнами. Показники розвитку громадянського суспільства України є значно вищими, ніж показники усіх інших країн СНД і Кавказу. Останнє, однак, не може вважатися досягненням, оскільки названі країни також значно відстають від України за загальним рівнем розвитку демократії та не можуть бути позитивним орієнтиром. Разом з тим показник розвитку громадянського суспільства України є вищим за середній відповідний показник країн Південної Європи<sup>1</sup>, але значно поступається відповідним показникам країн Вишеградської групи. Динаміка розвитку громадянського суспільства України відповідає динаміці і країн Південної Європи, і Вишеградської групи. Розрив між показником України та середнім показником країн Південної Європи не збільшується, а порівняно із країнами Вишеградської групи – незначно зменшується (що, однак, не є заслугою України, а натомість пов'язано з незначним погіршенням відповідних показників країн Вишеградської групи).

---

<sup>1</sup> Для цілей Індексу сталості неурядових організацій до країн Південної Європи віднесено Албанію, Боснію, Болгарію, Хорватію, Косово, Македонію, Чорногорію, Румунію та Сербію. Тут і далі в матеріалі позначення «країни Південної Європи» використано щодо зазначеного переліку країн.

За даними Індексу сталості НУО 2010, найслабшими складниками сталості НУО України є фінансова життєздатність (4,2) і сприйняття громадськістю (3,7), а найсильнішими – адвокація (2,7) та надання послуг (3,3). Порівняно з попереднім роком на 0,1 поліпшилися оцінки організаційної спроможності, адвокації та сприйняття громадськістю; проте це не привело до підвищення загальної оцінки.

Складники індексу сталості громадянського суспільства України, порівняно з іншими посткомуністичними країнами, виглядають таким чином. Законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства – єдиний показник, за яким Україна не є лідером серед країн СНД [3]. У цьому вона відстає від Грузії, а також від Македонії, Боснії та загалом від середнього показника стану законодавчого середовища для громадянського суспільства у країнах Південної Європи (останні випереджаємо за загальним середнім показником). Фінансова життєздатність і сприйняття громадськістю є найслабшими показниками України, хоча перший випереджає, а другий – дорівнює відповідному середньому показнику країн Південної Європи. Показник адвокації НУО України випереджає не тільки середній відповідний показник для країн Південної Європи, але й відповідний показник кожної окремо із цих країн, за винятком Болгарії. За цим показником Україна випереджає Угорщину й лише трохи відстає від середньої оцінки за цим показником країн Центральної та Східної Європи (від яких значно відстає за середніми загальними оцінками). За показником адвокації інститути громадянського суспільства України перейшли поріг консолідованої демократії. За показником надання послуг Україна випереджає середній показник країн Південної Європи, майже співмірна з Болгарією та випереджає Литву, від яких відстає за загальною середньою оцінкою.

Оцінка інфраструктури громадянського суспільства України та оцінка сприйняття громадянського суспільства громадськістю дорівнює відповідним середнім оцінкам країн Південної Європи. Найбільше відставання від середньої оцінки країн Центральної та Східної Європи НУО України мають за показниками законодавчого середовища, організаційної спроможності, інфраструктури та сприйняття громадськістю. Значним залишається також відставання у фінансовій життєздатності й наданні послуг. Таким чином, Україна значно відстає від зазначених країн за шістьма із семи показниками.

За кількістю НУО на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС і Македонії. За офіційними статистичними даними, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. було легалізовано 32,1 НУО, з них громадських організацій і благодійних фондів – 17,6. Натомість, у Македонії створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже утричі більше, ніж в Україні. В Естонії (має

один з найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС) цей показник становить близько 250 НУО, в Угорщині (має найнижчий показник сталості НУО серед країн Вишеградської групи) – близько 65 НУО [4]. На сьогодні за кількістю НУО на 10 тис. населення Україна на понад 15 років відстає від Чехії, де 30 НУО на 10 тис. мешканців було зареєстровано вже у 1996 р.

Громадська активність і членство в неурядових організаціях в Україні, інших посткомуністичних країнах та країнах сталої демократії також значно відрізняються. Нині лише 2 % українців є членами громадських організацій, а 82 % узагалі не беруть участі в діяльності інститутів громадянського суспільства [5]. Лише 11,6 % українців вважають себе залученими до активної громадської діяльності проти 76,2 %, які не виявляють громадської активності [6]. Натомість, у 2004 р. лише 5 % населення України вважали себе залученими до такої активності [7]. У Македонії у 2004 р. 14,9 % населення вважали себе членами неурядових організацій, ще 17,5 % брали участь у волонтерській діяльності. 44 % населення України вказує, що бере участь у неформальній громадській діяльності [7]. У Чехії вже у 2004 р. 47 % населення декларували членство у, принаймні, одній організації (у 2000 р. цей показник становив 29 %), 32 % – брали участь у волонтерській діяльності [8]. Водночас у Польщі 20,3 % населення були членами громадських асоціацій, 18,3 % – брали участь у волонтерській роботі [9]. У країнах стабільної демократії близько половини населення відносить себе до членів неурядових організацій (наприклад, 49 % – у Німеччині, 54 % – у Нідерландах [10]. Близько третини населення ствердно відповідає на запитання щодо участі у волонтерській діяльності: 30 % – у Німеччині та 43 % – у Нідерландах (усі цифри, якщо інше окремо не зазначено, подані за 2004 р.). За рівнем громадської активності Україна дещо відстає від Македонії, з якою співмірна за загальною оцінкою сталості громадянського суспільства. Від країн Вишеградської групи за цим показником Україна відстає у 20 разів, від окремих країн сталої демократії – у 25 разів.

Загалом, маючи гірше законодавче середовище та значно менший кількісний склад, ніж громадянські суспільства країн «молодої демократії» Південної Європи, третій сектор України демонструє більш потужну адвокацію та бере більш помітну участь у наданні послуг.

Попри зазначене вище, населення України загалом має нижчий рівень довіри до третього сектору, ніж населення країн Південної Європи. В Україні кількість громадян, які не довіряють громадським організаціям (*дали* – ГО), стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Загалом лише 28,4 % населення України довіряє ГО. При цьому лише 3,4 % населення довіряють повністю, 25,2 % – скоріше

довіряють. Не довіряє ГО 53,3 % населення, при цьому 21,7 % не довіряє повністю, а 31,5 % – скоріше не довіряє (середній показник за 2009–2011 рр. на основі даних соціологічних досліджень Центру Разумкова [11]). Середній показник довіри до громадянського суспільства в Україні є нижчим, ніж у Франції (60 %), Польщі (55 %) та в середньому у країнах Європейського Союзу (51 %) [12]. Водночас із 2008 по 2011 рр. відсоток населення України, що повністю не довіряє ГО, зменшився на 10 %, а тих, кому важко визначитися щодо довіри чи недовіри до ГО, – на 3,5 %. При цьому кількість тих, хто повністю довіряє ГО, збільшилася на 2 %, а кількість тих, хто скоріше довіряє, – до 10 % (порівняно дані опитувань Центру Разумкова від грудня 2008 р. і від грудня 2011 р.). У грудні 2011 р. в Україні зафіксовано найвищий за останні 10 років відсоток населення, який, скоріше, довіряє ГО. Проте водночас показник «скоріше не довіряю» був вищим, ніж у середньому за 10 років – 31,6 %.

45 % населення України оцінюють вплив ГО на вироблення політики як середній і вище, проте 40 % – як найменший і малий [13]. Проте потенціал зростання кількості ГО та громадської активності в Україні залишається помітним: у 2008 р. 40 % населення вважали, що найбільш ефективним способом досягти певної мети було створити ГО або приєднатися до існуючої, і лише 20 % обрали б діяти спільно, але без ГО; при цьому у більшій ефективності індивідуальних дій були упевнені лише 8,3 % громадян [14].

Загалом тенденція стосовно довіри населення до діяльності громадських організацій є позитивною. Проте відсоток українців, які довіряють громадським організаціям хоча б частково, у середньому вдвічі нижчий, ніж у країнах ЄС.

Україна відстає від інших посткомуністичних країн і загалом від країн ЄС за всіма фінансово-економічними показниками розвитку громадянського суспільства. Таке відставання не є пропорційним відставанням за кількістю зареєстрованих організацій. За відсотком економічно активного населення, працевлаштованого в НУО, Україна знаходиться на рівні Румунії та Польщі. За оцінкою експертів, близько 1 % економічно активного населення України працює у третьому секторі. У Чехії та Угорщині цей показник майже удвічі більший (1,7 та 2 % відповідно), у Німеччині – майже у 7 разів більший – 6,8 % [15]. Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів (у вигляді і грантів, і відшкодувань за надані послуги) в бюджеті пересічного інституту громадянського суспільства (ІГС) України становить 2-3 %, нагомисть у пересічного ІГС країни ЄС – 40–60 %. За цим показником Україна знаходиться на рівні Філіппін, Пакистану та Кенії. Частка фінансової підтримки в загальних доходах ІГС України



становить близько 8 %, натомість у Чехії – 39 %, в Угорщині – 27 %, а у Польщі – 24 %. Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ІГС України становить 18,7 %, натомість у Чехії цей показник становить 47 %, в Угорщині – 55 %, Польщі – 60 % [15]. Частка ІГС у ВВП України становить 0,73 %, у Чехії – 1,3 %, Франції – 4,2 %, Бельгії – 5 %, Канаді – 7,9 % [16]. У країнах, де ведеться таке спостереження, із 2002 по 2007 рр. частка ІГС у ВВП зростала у середньому вдвічі швидше, ніж власне ВВП. В Україні частка ІГС у ВВП зменшилася, порівняно з минулим роком (0,78 %). Варто зауважити, що відставання України від інших посткомуністичних країн та загалом від країн ЄС за фінансово-економічними показниками розвитку громадянського суспільства не є пропорційним до відставання за кількістю зареєстрованих організацій.

Порівняння міжнародних оцінок стану розвитку громадянського суспільства різних країн дає змогу також попередньо визначити кореляцію рівня розвитку громадянського суспільства та інших складників рівня розвитку демократії у країнах молоді демократії. Так, співставлення оцінки розвитку громадянського суспільства й загального демократичного рейтингу свідчить про таке: індекс законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства (враховує множинність доступних організаційно-правових форм інститутів громадянського суспільства, процедури їхньої реєстрації, наявність податкових преференцій і можливості для адвекції) прямо пропорційний оцінкам загального рівня розвитку демократії у посткомуністичних країнах; такий зв'язок підтверджується при співставленні Індексу законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства з методологічно різними демократичними рейтингами, зокрема *Freedom House*, *Polity*, *Vanhanen's Index of Democracy*.

Утім оцінка стану розвитку громадянського суспільства України не змінюється, незалежно від того, чи змінюється загальна оцінка демократії (за незначного погіршення або поліпшення такої оцінки стан розвитку громадянського суспільства залишається незмінним) [17]. Рівень розвитку громадянського суспільства в Україні залишається незмінним, незважаючи на зменшення показника незалежності ЗМІ, демократичності урядування на національному та на місцевому рівнях, а також незалежності судової системи (у 2011 р.)<sup>2</sup>. Оцінка рівня розвитку громадянського суспільства в Україні також значно випереджає оцінки усіх інших складників демократії (найменше – демократичність електорального процесу та незалежність ЗМІ, найбіль-

---

<sup>2</sup> Тут і далі використано дані досліджень «Перехідні держави», оскільки з наявних рейтингів тільки цей дає і окрему оцінку рівня розвитку громадянського суспільства, і загальну оцінку стану розвитку ліберальної демократії.

ше – демократичність урядування на місцевому рівні). Зазначені два факти дають змогу дійти висновку про наявність у громадянського суспільства України значного резерву стійкості. Водночас для країн Вишеградської групи та країн – кандидатів на вступ до ЄС оцінки рівня розвитку громадянського суспільства переважно співмірні з оцінками електорального процесу, незалежності медіа й демократичного місцевого урядування та випереджають решту оцінок. З огляду на викладене, можна припустити, що достатній або високий рівень розвитку громадянського суспільства самостійно не впливає суттєво на загальний рівень розвитку демократії і для реалізації такого впливу має бути підкріплений, принаймні, достатнім рівнем незалежності медіа та демократичності місцевого урядування. Зрозуміло, що такий висновок може становити лише гіпотезу, яка потребує перевірки наявності причинно-наслідкового зв'язку між досліджуваними показниками. Утім можна також припустити, що висока оцінка за показником адвокації дає підстави говорити про спроможність громадянського суспільства України позитивно впливати на загальний розвиток демократії за умови адекватного цілепокладання для адвокаційних зусиль.

Міжнародні рейтинги розвитку громадянського суспільства не дають змоги виділити основні складники розвитку громадянського суспільства, вказуючи натомість на значну компенсаторність показників. Водночас найбільшу кореляцію із загальним високим рівнем розвитку громадянського суспільства цілком передбачувано демонструє стан законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства. У всіх країнах, де громадянське суспільство оцінене як консолідоване, законодавче середовище неодмінно отримує високу оцінку, тоді як щодо інших показників така закономірність не прослідковується. Такий висновок підтверджує сформоване вже у дослідженнях демократизації уявлення про значну роль держави у формуванні громадянського суспільства на стадіях переходу до демократії та її консолідації.

Таким чином, державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має спрямовуватися насамперед на вдосконалення законодавчого середовища. Досвід країн, які демонструють високу оцінку законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства, дає змогу виокремити такі головні складники цього середовища: прості процедури реєстрації ІГС; податкові стимули для діяльності ІГС та їх підтримки з боку благодійників і донорів; урегулювання права ІГС вести некомерційну господарську діяльність для підтримання фінансової життєздатності; прозорі та конкурентні процедури державної фінансової підтримки ІГС; правові гарантії рівного доступу ІГС (порівняно з бюджетними установами та підприємствами)

до надання соціальних послуг, у т.ч. за рахунок бюджетних коштів. Реалізація зазначених способів удосконалення законодавчого середовища дасть змогу також вплинути на підвищення оцінок за іншими складниками сталості третього сектору, зокрема щодо фінансової життєздатності та надання соціальних послуг.

### **Список використаних джерел**

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex)
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321](http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=321)
3. *Індекс сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO Sustainability Index), 2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2010/complete\\_document](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2010/complete_document)
4. *Індекс сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO Sustainability Index), 2009* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2009/complete\\_document](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document)
5. *Соціологічне дослідження Research&Branding Group, серпень 2011 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rb.com.ua/upload/medialibrary/PRaktivUKR.pdf>
6. *Соціологічне дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, червень 2008 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=367](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=367)
7. *Civicus Civil Society Index Report for Germany 2005* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.civicus.org/media/CSI\\_Germany\\_Country\\_Report\\_English.pdf](https://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf)
8. *Civicus Civil Society Index Report for Czech Republic 2005* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.civicus.org/media/CSI\\_CzechRep\\_Country\\_Report.pdf](https://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf)
9. *Civicus Civil Society Index Report for Poland 2005* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.civicus.org/media/CSI\\_Poland\\_Country\\_Report.pdf](https://www.civicus.org/media/CSI_Poland_Country_Report.pdf)
10. *Civicus Civil Society Index Report for Germany 2005* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.civicus.org/media/CSI\\_Germany\\_Country\\_Report\\_English.pdf](https://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf)
11. *Соціологічне дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=81](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81)

12. *Elderman Trust Barometer 2012* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trust.edelman.com/trust-download/global-results>

13. *Соціологічне дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, 2010 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=579](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579)

14. *Соціологічне дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, 2008 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=365](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=365)

15. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. – 3rd ed. / L. M. Salamon, S. W. Sokolowski and associates. – Kumarian Press, Greenwich, CN., 2010.

16. *Salamon L. M. Measuring civil society and volunteering: initial findings from implementation of the UN Handbook on Nonprofit Institutions* / L. M. Salamon, M. A. Haddock, S. W. Sokolowski, H. S. Tice // Johns Hopkins Center for Civil Society Studies Working Papers. – Baltimore, 2007. – № 23.

17. *Green A. Comparative Development of Post-Communist Civil Societies* / A. Green // *Europe-Asia Studies*. – 2002. – Vol. 54. – № 3.

**ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА:  
РЕГЛАМЕНТУВАННЯ СТАТУСУ ОПОЗИЦІЙНИХ РЕЛІГІЙНИХ ГРОМАД  
У РАННІЙ ВІЗАНТІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ**

**Володимир ОМЕЛЬЧУК,**  
*кандидат історичних наук*

У ранньому Середньовіччі релігія була наріжним каменем, на якому будувалися засади діяльності державних інститутів і механізми їх взаємодії із суспільством. Характеризуючи релігійне життя тогочасної Європи, зазвичай стверджують – «народ віруючих» [3, с. 145]. Тому релігійна політика відповідним чином маркується органами державної влади, які регламентують порядок її вироблення та реалізації. Ці традиції простежуються уже в управлінських моделях Стародавнього Сходу [34]. При цьому не можна не погодитися із твердженнями щодо продовження в ранній Візантійській імперії творчого розвитку тих форм державної релігійної політики, які ми бачимо у пізній Римській імперії. Ставлення до опозиційних релігійних громад (і язичницьких, і християнських, а згодом і мусульманських) змінювалося під час становлення позицій ортодоксальної церкви у системі державного управління

ня. Зміцнення політичних та економічних позицій Константинопольського патріархату призвело до поступового витіснення усіх віровчень, опозиційних до прийнятих офіційно, а також їхніх прихильників на маргінес суспільних процесів і системи державного управління.

Проблеми ставлення органів державної влади Візантії до опозиційних релігійних громад (і язичницьких, і християнських), визначення їхнього статусу в державі привертало увагу низки візантиністів, дослідників історії держави і права. Виділимо праці Ф. Успенського, З. Удальцової, Г. Літаврину, І. Медведєва, М. Левченка, О. Ліпшиц. Так *Геннадій Літаврин* слушно зауважив, що Візантійській імперії так і не вдалося інтегрувати в гуманітарні процеси держави другий за величиною народ держави – вірмен. Простежується протистояння вірмен, які були переважно монофізитами, та грецького православного загалу [29, с. 170–171]. Характеризуючи боротьбу політичних угруповань у ранній Візантійській імперії, Г. Літаврин визначає венетів як православних, а прасинів – як монофізитів [28, с. 19]. *М. Кривов*, спираючись на джерела, переконливо довів неспроможність концепції стосовно однозначно сприятливого ставлення монофізитів до арабських завойовників. Це засвідчила наявність ворожих мусульманам угруповань монофізитів у Єгипті й Сирії [24, с. 95–96]. У 2009 р. на історичному факультеті МДУ імені М. В. Ломоносова кандидатську дисертацію, присвячену політиці Юстиніана щодо монофізитів, захистив *Михайло Граціанський*. Дослідник аналізував цю політику з огляду на подальший вплив конкретної управлінської ситуації на майбутнє завоювання Близькосхідного регіону арабами. Прихід до влади Юстина М. Граціанський трактував як закономірний наслідок діяльності «православної партії», так само, як і подальше досягнення угоди з Римською курією [9]. Американський історик *Джозеф Г. Лінч* визначає візантійську церкву важливим спадкоємцем нормативного християнства IV–V ст. На його думку, православне християнство лежало в основі уявлень візантійців про імперію [27, с. 41–42]. Релігійні особливості державної політики Візантії, зокрема щодо монофізитів, розкривав у низці досліджень німецький візантиніст *Ф. Вінкельман* [5; 6].

Низку проблем статусу опозиційних релігійних громад у ранній Візантії досить глибоко розкрив *А. Козлов* [3–23]. Окремі аспекти опозиційних релігійних угруповань розглядалися болгарськими істориками у контексті політичної еміграції (*Д. Ангелов*) [1], міжнародних угод (*Г. Цанкова-Петкова*) [37]. Окремі особливості статусу опозиційних релігійних громад, насамперед монофізитів, досліджував і автор [33].

У ранньовізантійський період відбувався пошук найефективніших форм державного регулювання суспільних процесів, насамперед релігійної сфери, розроблялися відповідні засади й механізми. Візан-

тійська православна церква була вагомим інструментом забезпечення соціально-політичної стабільності й гуманітарної єдності держави. Частина підкорених народів і племен добровільно приймала християнство, перетворюючись на складник імперських процесів [31, с. 172–173]. Натомість опозиційні релігійні громади ставали об'єктами підвищеної уваги з боку держави та візантійської церкви. Владний режим розглядав їх як потенційну опозицію урядовому курсу. Щоб забезпечити лояльність підданих, слід було інтегрувати чужорідні елементи у витворений гуманітарний простір, створити відповідні механізми їх існування та поглинання (навернення до ортодоксального православ'я як кінцева мета офіційного курсу). У структурі цієї політики релігійні ідентифікації відігравали для офіційного Константинополя роль своєрідного маркера лояльності урядовій політиці й управлінській моделі загалом. Питання підтримки влади з боку монофізитів було основним чинником збереження за Візантією Єгипту й Сирії. Антиюдейські кампанії суттєво похитнули ромейські позиції у Сирії та Палестині.

Держава змушена була піти на певні поступки в релігійній сфері, щоб заручитися підтримкою низки релігійних громад при реалізації суттєвих внутрішньо- й зовнішньополітичних програм. Ці поступки зумовили зміни сутнісного наповнення існуючої системи нормативно-правових актів. Соціокультурна динаміка, внутрішньополітичні процеси й міжнародна ситуація зумовлювали еволюцію системи уявлень про засади взаємин православної церкви і держави та механізми їх реалізації у середовищі владної еліти. Тому державна релігійна політика та система церковно-канонічного права Візантійської імперії були наслідком історичної еволюції розвитку зовнішніх і внутрішніх функцій держави, її політико-правових інститутів та правових норм.

Уже в ранній Візантійській імперії постала складна й розгалужена церковна ієрархія. Церкві було надано низку привілеїв соціального й економічного характеру. За правління Феодосія I (379–395 рр.) почалося вироблення курсу на союз із церквою як важливого чинника подолання внутрішньої кризи [13, с. 68–72]. Держава почала домінувати у взаєминах із церквою, нав'язуючи потрібні їй рішення. Разом з тим окремі винятки підтверджують можливості церкви та окремих ієрархів. Так, міланський єпископ Амвросій примусив імператора Феодосія накласти на себе епітимію за різанину, влаштовану в Фессалоніках [32, с. 541]. Посилення позицій ортодоксального християнства призвело до розгортання переслідування і язичників, і опозиційних християнських вчень.

Активну адміністративну діяльність за Феодосія I розвивав Руфін, який у 392 р. отримав посаду префекта преторія. У своєму маєтку поблизу Халкідона він заснував притулок, куди доставив реліквії Петра

і Павла та запросив єгипетських монахів. До єретиків ставлення Руфіна було жорстким: 13 березня 395 р. у євноміан відібрали *jus testamenti*, яке напередодні повернув їм Феодосій. Цей указ відновив щодо єретиків усі кари та штрафи, позбавивши їх усіх привілеїв. Їм було заборонено проводити зібрання та мати власних єпископів. У законі від 7 серпня 395 р., що ним мав керуватися Руфін, погрози язичникам та єретикам супроводжувалися обіцянками покарання правителів провінцій за неретельність у запобіганні такій діяльності на місцевому рівні. Ліноші та неоперативність чиновників у проведенні каральних акцій мали розглядатися як посібництво єретикам. Наступник Руфіна Євтропій намагався запобігти антиюдейським переслідуванням. З ним пов'язують появу в 396–397 рр. указів, які захищали інтереси юдейських громад. 28 лютого 396 р. особам неюдейського віровизнання заборонили встановлювати ціну для продажу товарів юдеями, за цим стежили ректори провінцій. 7 липня 397 р. привілеї, дані юдеям-духівникам попередніми імператорами, підтверджувалися. Указ префекта преторія Ілліріка від 17 липня 397 р. ще раз наголошував на необхідності захисту державою юдеїв та їхніх синагог від нападів. Юдейську духовну верхівку позбавили обтяжливих повинностей декуріонів і зобов'язали підпорядковуватися законам своєї релігії та громади.

Євтропій активно втручався у внутрішньоцерковні процеси, вплинувши і на обрання архієпископом Константинополя антиохійського пресвітера Іоанна. Це зумовлювалося і популярністю Іоанна, борця з арианством та миротворця під час антиохійського повстання 387 р., і прагненням заручитися підтримкою впливової сирійської знаті. Загострення відносин із церквою викликали наміри Євтропія скасувати право церковного притулку й позбавити звільнення від державних повинностей священників, пов'язаних із таким правом [13, с. 68–75]. Бажанням налагодити стосунки з євноміанами продиктувало повернення їм у грудні 395 р. *jus testamenti*, що розглядалося як поступка тимчасового характеру. Вже у квітні 396 р. євноміан, особливо їхнє духовенство, наказували вистежувати для заслання. 1 квітня 397 р. вийшов указ про видалення зі столиці всіх аполлінаріан. Будинки, у яких вони проводили свої зібрання, передавалися до державної скарбниці. Попри такі акти, збори єретиків продовжували набирати силу не лише у містах, а й у маєтках частини багатих землевласників. Жорсткість урядової політики щодо євноміан і монтаністів засвідчив новий закон від 4 березня 398 р. Прокуратори маєтків, де проводилися такі збори, каралися на смерть, а господарям загрожувала конфіскація. Господарі міських будинків могли їх втратити, а учасники зборів – позбутися майна й житла. Євтропій підтвердив позбавлення відступників *jus testamenti* і два закони проти язичників. 7 грудня 396 р. було анульовано будь-які

привілеї, які надавалися жерцям у давнину. Закон 399 р. передбачав руйнування язичницьких храмів.

Довкола релігійних питань розпочалася боротьба різних угруповань візантійської знаті. Помітну роль у політичному житті імперії відіграв Іоанн Златоуст, який очолював єпископську кафедру Константинополя з 398 по 404 рр. за імператора Аркадія [36, с. 201–202]. Коли зі смертю Нектарія у вересні 397 р. стала вакантною кафедра Константинопольського патріарха, на нього як на найліпшу кандидатуру увагу імператора звернув впливовий при дворі Євтропій. Іоанн мав міцні позиції серед християн Антіохії і, щоб не викликати заворушень, воєначальник Астерій отримав наказ таємно вивести Іоанна у столицю [25, с. 188]. Останній займав помітне місце в житті ранньовізантійської Антіохії. Проповідування в єпархії доручив Іоанну вже старіючий Флавіан; у диякони Іоанна було посвячено 381 р. у віці 35 р., а 386 р. він був рукоположений у пресвітери антіохійської церкви. Із цього часу й почалася його активна проповідницька діяльність [8, с. 12]. Принагідно зауважимо, що Іоанн організував в Антіохії масову благодійну діяльність церкви, яка підтримувала за свої кошти 7 тис. осіб [26, с. 117]. У столиці Златоусту протистояв Ісидор – креатура олександрійського єпископа Феофіла. За його плечима був досвід успішної боротьби з аріанством в Антіохії. Нагальною була й ідея організації під егідою церкви благодійної мережі у столиці, яку роздирали гострі соціальні суперечності. Усе це вирішило справу обрання патріарха на користь Златоуста [26, с. 125–126].

Держава ретельно стежила за релігійними настроями суспільства, особливо за діями релігійної опозиції. Усім особам, які знаходилися на державній чи приватній службі, за участь у заворушеннях загрожувало позбавлення служби та конфіскації. Згідно з указом від 11 вересня 404 р. господарів рабів за участь у «бунтівних зібраннях» штрафували на 3 фунти золота, а міські корпорації – на 50. Новим указом префекта преторія Сходу від 18 листопада ректорам провінцій заборонялися будь-які релігійні зібрання, які «розходилися» з єпископами Арсакієм, Феофілом і Порфирієм [17, с. 9–11]. Серед притягнутих до відповідальності була й диякониса Олімпіада, дочка нареченої імператора Константа, яка згодом була одружена з вірменським князем. Після сплати штрафу вона згідно з рішенням суду переселилася у Кізік. Менш впливові учасники виступів зазнали більших гонінь. Так пресвітер Тигріс, за походженням варвар-вільновідпущеник, був підданий тілесним покаранням і помер під час катувань. Після тілесних покарань у в'язниці помер читець Євтропій [25, с. 197–198].

Низка нормативно-правових актів була спрямована на забезпечення позицій правлячої церкви та закріплення цілісності й незаперечно-



ті офіційно затверджених внутрішньоцерковних норм. Це засвідчує підтвердження імператором 12 листопада 451 р. усіх привілеїв, наданих раніше ортодоксальній церкві. 7 лютого 452 р. новим указом встановили дотримання постанов Халкідонського Собору, а публічні диспути щодо віри категорично заборонили [18, с. 26; 17, с. 25]. Ця заборона супроводжувалася погрозою покарання: клірикам – виключенням з кліру, особам, які перебували на службі, – відставкою, іншим – вигнанням з міста. За місяць, 13 березня 452 р., наступною сакрою, адресованою префектам, імператор підтвердив ці покарання за релігійні суперечки, поширивши їхню чинність на всю імперію. Такі самі сакри загального характеру з'явилися 6 і 28 липня [25, с. 303]. Нові репресії були вжиті щодо монофізитів: їм заборонялося організовувати збори, утримувати гуртожитки, засновувати монастирі; власники будинків, які надавали приміщення членам цієї релігійної громади, піддавалися тілесним покаранням і конфіскації майна. Єретичні книги мали бути спалені, а їхнім авторам і розповсюджувачам загрожувала конфіскація майна та заслання [36, с. 273].

На різних етапах історичного розвитку Візантії робилися кроки щодо подальшого утвердження православ'я у системі державного управління. У 468 р. вийшов указ, згідно з яким усі судові та адміністративні посади дозволялося обіймати лише православним. Показовим став й ініційований напередодні, у 467 р., процес над квестором Ісокасієм, антиохійським ктитором і філософом. Міські низи, незадоволені фінансовою політикою уряду, демонстративно висловлювали підтримку обвинуваченому. Звинувачений у язичництві Ісокасій тримався сміливо, відчуваючи підтримку широкого загалу. Суд проходив у Сенаті, де після славослів'я імператору народ «вирвав» його з рук правосуддя і, відвівши до церкви, охрестив. Дізнавшись про хрещення, імператор відпустив Ісокасія на батьківщину [18, с. 33–34].

Ці зіткнення викликали розходження світоглядного характеру. Уже ересі IV–VII ст. (несторіанська, монофелітська та монофізитська) піддавали сумніву доцільність пошанування ікон. Іконоборницькі ідеї ранніх ересей відображали протест широкого загалу проти розкошів вищого духовенства та верхівки монашества. Найбільше поширення єретичні рухи набули у Малій Азії та Вірменії [35, с. 101]. Після придушення опозиційних рухів у Візантійській імперії простежувався компроміс між імператорською владою й тими угрупованнями, на які вона спиралася, з одного боку, та вищим духовенством з монашеством, з другого.

Указом 541 р. єретичними вченнями проголосили несторіанство та монофізитство. Хоча невдовзі вони відновили свої церкви, проте гоніння на них не припинилися [4, с. 25]. За імператора Іраклія набула

нової сили і релігійна нетерпимість [11, с. 25]. Після святкового підписання імператором акта, що наклав анафему на монофелітів (681 р.), «Батьки Церкви» проголосили здравицю Константину IV, називаючи його грозою еретиків, справжнім пояснювачем «сутності природи Христа» [30, с. 60–62; 7, с. 60]. Та релігійні суперечності в регіонах, зокрема у Сирії, продовжували підривати політичну й гуманітарну єдність імперії, що чудово розуміло оточення імператора [12, с. 116–117]. Характерними були кампанії із християнізації юдеїв у 630 р. [2, с. 455], які (зокрема виданий у 634 р. указ імператора Іраклія про насильницьке хрещення юдеїв) призвели до переходу на сторону арабських завоювальників більшої частини юдейської громади Палестини.

Призначений до Єгипту у 631 р. мелькитський Патріарх *Кір* (ал-Мукакіс в арабських джерелах) став насаджувати компромісну для коптів-монофізитів і греко-православних (мелькітів) догму монофелітства, однак обидві сторони зустріли ці дії вороже. Коптський патріарх Веніамін закликав своїх єдиновірців не сприймати ці оманливі норми і перед прибуттям Кіра до Олександрії залишив свою резиденцію й вирушив до монастирів у Верхньому Єгипті. Це викликало обурення Кіра, який наказав руйнувати коптські монастирі, конфісковувати їхнє майно, катувати за опір. Маючи повноваження і духовного, і світського характеру, Кір на знак своєї влади носив один чобіт червоний, а інший – чорний [11, с. 21; 10, с. 22–27]. Переслідування монофізитів постійно підривало основи візантійського панування в Єгипті, що сприяло постійним заворушенням на релігійному ґрунті, створювало умови для зовнішніх впливів. Прикладом цього є досвід військової кампанії із Сасанідами, коли за сприяння монофізитів перси в 619 р. швидко захопили Єгипет. Хоча релігійне піднесення, яке охопило Візантійську імперію, дало змогу відвоювати Єгипет, позиції офіційного Константинополя продовжували залишатися тут хиткими [7, с. 60].

Місцеве монофізитське населення Єгипту болісно реагувало на будь-які дії офіційної церкви, спрямовані на уніфікацію культурно-обрядової сфери. З підозрою сприймалися узгоджені дії церкви і влади. Так, мелькитський патріарх Олександрії Феодор Скрибон був убитий народом за зв'язки із Фокою [6, с. 31].

Отже, на різних етапах історичного розвитку простежуються тенденції до посилення державного контролю за громадською сферою, насамперед церквою, з одного боку, та прагнення посилення впливу церкви на процес вироблення та прийняття державних рішень – із другого. Це було зумовлено постійною боротьбою різних угруповань еліти – і центральної, і регіональної. Деякі із цих угруповань дотримувалися опозиційних ортодоксальним релігійним поглядів.

Етапи активного наступу держави на позиції опозиційних релігійних громад змінювалися періодами пошуку компромісу й поступок у різних сферах (зокрема в економічній для юдеїв) і рівноваги між такими релігійними угрупованнями. Разом з тим характерною особливістю візантійської моделі релігійної сфери упродовж усього періоду існування ромеїв було домінування ортодоксального православ'я у системі державного управління та його переважаючого впливу на світську владу.

Свої особливості у сфері розвитку державно-церковних взаємин мали регіони Візантійської імперії, насамперед такі, які можна окреслити як системоутворювальні. Так, Єгипет, з огляду на його економічну вагу та вплив на церковні й політичні процеси у державі, протягом тривалого часу відігравав вирішальну роль у визначенні пріоритетів розвитку внутрішньої політики Константинополя, змушуючи уряд обережно ставитися до релігійних новацій. Тому з його втратою чимало дослідників пов'язують процес втрати Візантією статусу провідної держави тодішнього світу.

Правовий статус опозиційних релігійних громад змінювався з огляду на вдосконалення системи нормативно-правового забезпечення державної політики у релігійній сфері. Насамперед це стосувалося монофізитів, які відігравали помітну роль в економічному й політичному житті південних провінцій Візантії. Нормативно-правові акти щодо єретиків, попри всю свою розпороченість і несистемність (не є цілісною упорядкованою системою), дають підстави стверджувати наявність поступальної динаміки розвитку цієї сфери правового регулювання. Її розвиток проходив еволюційно, постійно вдосконалюючись.

На різних етапах історичного розвитку візантійського права простежуються особливості у виробленні та застосуванні норм щодо опозиційних релігійних громад. Метою державної політики щодо них було забезпечення монопольного становища правлячої церкви, а також навернення до ортодоксального православ'я. Відповідно, на це були спрямовані укази, розпорядження, доручення органів візантійської влади, насамперед імператора, постанови вселенських і помісних соборів, рішення церковних ієрархів (насамперед Константинопольського патріарха) тощо. Ці акти передбачали санкції проти єретиків (від штрафів, конфіскації майна та обмеження прав до смертної кари). Разом з тим підкреслимо і гнучкість правової системи ранньої Візантії стосовно іновірців, що позначилося на практиці нормативно-правового забезпечення проживання у візантійських містах юдеїв, а згодом і мусульман.

### Список використаних джерел

1. Ангелов Д. Въпросът за политическите емигранти в отношенията между Византия и средновековна България / Д. Ангелов // АДСВ. – Свердловск, 1973. – Вып. 10. – С. 112–123.
2. Байер Х.-Ф. Идеология, показанная на примере отрицания значительной роли готов в Крыму, отрицания их иконопочитания во время иконоборчества и перенесения их епископии на Нижний Дунай / Х.-Ф. Байер // АДСВ. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – Вып. 34 : материалы XI междунар. науч. Сюзюмовских чтений (Екатеринбург, 26–28 марта 2003 г.). – С. 452–481.
3. Блок М. Апология истории или ремесло историка / Марк Блок. – изд. 2-е, доп. – М. : Наука, 1986. – 256 с.
4. Большаков О. Г. Средневековый город Ближнего Востока (VII–середина XIII вв.). Социально-экономические отношения / О. Г. Большаков. – М. : Наука, 1984. – 344 с.
5. Винкельман Ф. Некоторые замечания к оценке роли монофиситства в Египте в послеюстиниановскую эпоху / Ф. Винкельман // ВВ. – Т. 39. – 1978. – С. 86–92.
6. Винкельман Ф. О роли народных масс в ранней Византии (в порядке дискуссии) / Ф. Винкельман // ВВ. – Т. 40. – 1979. – С. 26–36.
7. Гергей Е. История папства / Е. Гергей; пер. с венгер. О. В. Громова. – М. : Республика, 1996. – 463 с.
8. Горайко А. В. О значении церковной проповеди в Антиохии по данным свт. Иоанна Златоуста / А. В. Горайко // Вісник Чернігів. держ. педагог. ун-ту. – 2006. – Серія: Історичні науки. – Вып. 34. – № 4. – С. 11–16.
9. Грацианский М. В. Политика императора Юстиниана Великого по отношению к монофиситам : автореф. дис. ... к. и. н. : спец. 07.00.03 «Всеобщая история (история средних веков)» / М. В. Грацианский. – М., 2009. – 16 с.
10. Зеленев Е. И. Египет: Средние века. Новое время / Е. И. Зеленев. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1999. – 340 с.
11. Зеленев Е. И. Мусульманский Египет / Е. И. Зеленев. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2007. – 373 с.
12. История Востока : в 6 т. – Т. II : Восток в средние века [отв. ред. : Л. Б. Аблаев, К. З. Ашрафян]. – М. : Вост. лит., 1995. – 716 с.
13. Козлов А. С. Борьба между политической оппозицией и правительством Византии в 395–399 гг. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1976. – Вып. 13. – С. 68–82.
14. Козлов А. С. Еще раз об источниках восточно- и западно-римских консулярий / А. С. Козлов // АДСВ. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2008. – Вып. 38. – С. 40–63.

15. *Козлов А. С.* К вопросу о месте готов в социальной структуре Византии IV–V вв. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1973. – Вып. 9. – С. 114–121.

16. *Козлов А. С.* Некоторые аспекты «проблемы варваров» в «Новой истории» Зосима / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1977. – Вып. 14. – С. 52–59.

17. *Козлов А. С.* Основные направления политической оппозиции правительству Византии в первой половине V в. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1982. – Вып. 19: Византия и ее провинции. – С. 5–31.

18. *Козлов А. С.* Основные направления политической оппозиции правительству Византии в 50 – начале 70-х гг. V в. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1983. – Вып. 20 : Развитие феодализма в Центральной и Юго-Восточной Европе. – С. 24–39.

19. *Козлов А. С.* Основные направления политической оппозиции правительству Византии и ее социальная база в середине 70-х гг. V в. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1985. – Вып. 22 : Проблемы социального развития. – С. 42–51.

20. *Козлов А. С.* Основные черты политической оппозиции правительству Византии в 399–400 гг. / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1979. – Вып. 16: Социальное развитие Византии. – С. 23–31.

21. *Козлов А. С.* Политическая оппозиция Византии на рубеже V–VI вв. / А. С. Козлов // АДСВ. – Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 1998. – Вып. 29. – С. 59–78.

22. *Козлов А. С.* Политическая оппозиция правительству Византии в 476–491 гг. V в. Основные направления и социальное содержание / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1988. – Вып. 24: Вопросы социального и политического развития. – С. 58–74.

23. *Козлов А. С.* Содержание конфликта Аспара и Льва I / А. С. Козлов // АДСВ. – Свердловск, 1975. – Вып. 11. – С. 110–123.

24. *Кривов М. В.* Отношение сирийских монофиситов к арабскому завоеванию / М. В. Кривов // ВВ. – Т. 55 (80). – Ч. 1. – 1994. – С. 95–103.

25. *Кулаковский Ю. А.* История Византии / Ю. А. Кулаковский. – Т. 1 : 395–518. – Изд. 3-е, исправ. и доп. – СПб. : Алетейя, 2003. – 492 с.

26. *Курбатов Г. Л.* Ранневизантийские портреты: К истории общественно-политической мысли / Г. Л. Курбатов. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1991. – 272 с.

27. *Лінч Д. Г.* Середньовічна церква: Коротка історія / Г. Лінч Джо-зеф; пер. з англ. В. Шовкун. – К. : Основи, 1994. – 492 с.

28. *Литаврин Г. Г.* Восточноримская империя в V–VI вв. / Г. Г. Литаврин // Раннефеодальные государства на Балканах VI–XII вв. : монография. – М. : Наука, 1985. – С. 8–33.

29. *Литаврин Г. Г.* Народы Балканского полуострова в составе Византийской империи в XI–XII вв. / Г. Г. Литаврин // Формирование раннефеодальных славянских народностей : монография. – М. : Наука, 1981. – С. 170–185.

30. *Литаврин Г. Г.* Политическая теория в Византии с середины VII до начала XIII в. / Г. Г. Литаврин // Культура Византии: вторая половина VII–XII в. – М. : Наука, 1989. – С. 59–88.

31. *Люттвак Э.* Стратегия Византийской империи / Э. Люттвак; пер. с англ. Н. А. Ковалея. – М. : Русский фонд Содействия Образованию и Науке, 2010. – 664 с.

32. *Мак-Нил У.* Восхождение Запада. История человеческого сообщества / У. Мак-Нил. – К. : Ника-Центр; М. : Старклайт, 2004. – 1064 с.

33. *Омельчук В. В.* Релігійна політика стародавніх і середньовічних держав : навч. посібн. / В. В. Омельчук, В. М. Лісничка. – К. : Персонал, 2011. – 608 с.

34. *Омельчук В. В.* Взаємини держави і церкви як чинник внутрішньої єдності стародавніх державних утворень / В. В. Омельчук, М. В. Омельчук // Становлення та розвиток української державності. – Вип. 4: матеріали Всеукр. наук.-прак. конф. «Державне управління в умовах політичної модернізації України: стан та проблеми», (Київ, 23 жовтня 2009 р.). – К. : Видавн. дім «Персонал», 2010. – С. 7–18.

35. *Удальцова З. В.* Византийская империя в раннем средневековье (IV–XII вв.) / З. В. Удальцова // История Европы: с древнейших времен до наших дней. – Т. 2 : Средневековая Европа. – М. : Наука, 1992. – С. 85–111.

36. *Успенский Ф. И.* История Византийской империи : в 5 т. / Ф. И. Успенский. – Т. 1 : Период I (до 527 г.). Период II (518–610 гг.). – М. : Астрель ; АСТ, 2005. – 621 с.

37. *Цанкова-Петкова Г.* Българо-византийските отношения според мирните договори от края на VII до началото на IX в. / Г. Цанкова-Петкова // АДСВ. – Свердловск, 1973. – Вып. 10. – С. 167–180.

### **ГРОМАДСЬКА ІДЕЯ – ОСНОВА ДЛЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

**Лідія ЧОРНА,**

*кандидат політичних наук*

Для кожної країни дуже важливим є розуміння свого шляху, який у контексті державного розвитку можна називати національною місією, національною ідеєю. З огляду на нашу історію, не вдаючись до супе-

речливих концепцій історичного розвитку України, хотілося б звернути увагу на одну обставину. Так склалося, що протягом значного часу основним завданням українців було створення незалежної держави. Разом з тим парадоксальним було те, що на тлі боротьби за незалежність, українці постійно шукали союзників то на Заході, то на Сході, але рано чи пізно потрапляли то під польський, австро-угорський, то під російський протекторат. Наслідки цих протекторатів загальновідомі, і найвизначальнішим з них була відсутність єдиної української самоідентифікації. Її досі ми спостерігаємо пережитки тих часів: одна частина населення України, орієнтована на Захід, прагне євроінтеграції (до кінця не розуміючи, що вона містить у собі), а інша – дивиться на Схід, тяжіє до близького за менталітетом «старшого брата». Внутрішньо- та зовнішньополітичні процеси, що мають місце в Україні, на жаль, лише підігрують цей споконвічний розкол. Політичні маніпуляції свідомістю людей способом провокування конфліктів довкола таких гострих проблем, як мова, історична спадщина тощо, спрямовані на відвернення уваги громадян від більш важливих тем та одночасно підсилюють роздробленість нашої держави. Політики й надалі продовжують грати на людських інтересах, заробляючи собі «підтримку» електорату. Проте ці способи, «повільно, але вірно» ведуть нас у глухий кут.

Хотілося б закликати замислитися нас усіх. Згадати, заради чого ми взагалі живемо, які цінності сповідуємо, що робимо корисного не лише для себе, але й для оточуючих. Питання, звісно, філософське, але актуальність не втрапить ніколи. Слід пам'ятати, що задоволення матеріальних потреб не може бути самоціллю ані для людини, ані для держави. Зрозуміло, що матеріальний базис є необхідним складником існування, але він має бути похідним від реалізації стратегічних цілей.

На сьогодні розроблено певні концепції економічного розвитку України, серед яких і Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Проте хотілося б звернути увагу на те, що реформи в економічній, судово-правовій, освітній та інших сферах мають бути похідними від основних стратегічних напрямів розвитку держави, від її місії. Так, досвід розроблення певних концептуальних засад для нашої судової системи, викладених у дисертаційному дослідженні з теми «Судова влада у взаємодії громадянського суспільства та держави», аналіз чинників, що можуть вплинути на поліпшення стану здійснення правосуддя у державі, дають змогу дійти таких висновків: основна проблема нашого суспільства полягає в рівні масової свідомості українського народу і, зокрема, його правової свідомості; нігілістичний

тип критичного мислення, властивий нашому суспільству, побудований на радикальному запереченні тих цінностей, (у т.ч. правових), які стверджуються офіційно; втрата ціннісних орієнтирів призводить до духовної стагнації і масового скепсису; умонастрої, що акумулюють у собі негативно-байдуже ставлення до навколишньої дійсності, набувають значного поширення.

Сучасний етап демократичних перетворень в Україні характеризується загостренням політичних і соціально-економічних суперечностей, посиленням боротьби за владні повноваження між різними гілками влади та окремими її інститутами, критичним падінням рівня довіри громадян до органів державної влади й демократичних інститутів, наростанням соціальної апатії, значним підвищенням тиску з боку зовнішньополітичних чинників впливу. Українці потребують радикального зрушення в системі цінностей, у характері стосунків між державою і громадянином (суспільством). Покладання на «зв'язки» при захисті особистих інтересів і на «керівництво» при розв'язанні суспільних проблем, так само, як і мовчазне сприйняття зловживань під час виборів і референдумів, свідчать про те, що громадянська політична культура в Україні залишається досить нерозвиненою.

Нині необхідно насамперед визначити для України стратегічну ціль, яка базуватиметься на цінностях саме нашого народу, з урахуванням нашої культурної спадщини, нашого менталітету, нашої історії, нашої системи освіти, нашої правової системи та рівня правосвідомості тощо. У жодному разі не можна механічно переносити іноземний досвід і намагатися втілити його в повному обсязі в нашій державі без урахування наших історичних, соціальних, культурних, політичних та економічних особливостей. Швидке запровадження в Україні запозичених стандартів, не вкорінених у соціальному бутті та свідомості українського народу, є досить необачним кроком. У випадку, якщо ми постійно дивитимемося на західних або східних сусідів, обираючи, до кого б «приєднатися» або чий прикладом державного розвитку скористатись, ми поступово втрачатимемо свою національну ідентичність, так і не зрозумівши призначення України.

Громадянське суспільство, яке ми так активно намагаємося побудувати, може існувати за умови розуміння основної ідеї державного розвитку, державної стратегії. Лише тоді громадськість побачить певні горизонти. У такому разі самоорганізація громадян відбуватиметься вже не стільки з метою заробити на окремому гранті, а матиме власну мету для реалізації загальносприйнятливих ідей.

Варто підкреслити, що сформульованою має бути, скоріше, не національна, а **громадська ідея**, оскільки співіснування в нашій державі різних етносів, які постійно підпадають під провокації різних полі-



тичних угруповань та яким постійно нагадують про різну історико-культурну приналежність, не дасть змоги об'єднати народ лише національними ідентифікаціями. Разом з тим слід остерігатися насильницького нав'язування такої ідеї, оскільки ми вже маємо сумний досвід такого розвитку подій. Хотілося б акцентувати увагу на тому, що люди можуть щиро прийняти ідеї, які узгоджуються з вічними істинами способом переконання, а не примусу. Отже, проведення реформ не має відбуватися виключно «згори», воно потребує активної підтримки усіх верств і соціальних груп українського народу, широкого розгортання й ефективного використання громадянської ініціативи в усіх сферах суспільного життя. Усі спроби створення утопічних суспільств завершувалися вкрай невдало внаслідок використання примусових методів запровадження ідеологій, заснованих на викривлених уявленнях про єдність людства. Варто пам'ятати про те, що кожний народ є продуктом історичного процесу, і лише повага до культурних, соціальних, релігійних, історичних особливостей може об'єднати людей. Необхідно зазначити, що сьогодні стан нашого суспільства зумовлений передусім духовною кризою, коли стара, радянська ціннісно-нормативна система виявилася зруйнованою, а нова поки що перебуває на стадії творення.

Отже, з-поміж перших кроків з розроблення державної стратегії має бути дослідження її структури, яка складатиметься, зокрема, з таких елементів:

- цілі та завдання на базі громадської ідеї;
- ціннісна система;
- напрями реалізації поставленої мети (реформування різних суспільних і державних сфер);
- ресурси, що мають бути використані (інтелектуальні, духовні та матеріальні).

Наведені елементи стратегії потребують детального опрацювання. Виділимо деякі моменти розробки кожного з них.

1. Громадська ідея має базуватися на ролі України в геополітичному просторі та цивілізаційній місії України. Акцент слід робити також на духовному єднанні народу України, яке базуватиметься на формуванні єдиної культури. Народу України необхідне відчуття єдиного культурного простору – це те, що сьогодні об'єднуватиме його попри всі мовні, релігійні, регіональні особливості. Державі необхідна цивілізована стратегія, що забезпечуватиме прогресивний розвиток людини та суспільства. Рівень цивілізації визначається не лише розвитком суспільних, економічних і політичних відносин, але й розвитком моралі та просвітництва. Загальна мета має поєднувати громадян України, незалежно від мови, особливостей культури, менталітету, прозахідної

чи просхідної орієнтації, місця проживання в Лівобережній чи Правобережній Україні.

2. Від нігілістичного типу мислення вкрай необхідно повернутися до споконвічних людських цінностей. Лише усвідомлення таких цінностей, як любов, добро, справедливість, самопожертва, взаємодопомога, взаємоповага може допомогти людям об'єднатися для реалізації стратегічних цілей. Поступова переорієнтація суспільства вбік наведених чеснот сприятиме самовдосконаленню людини та розвитку держави.

3. Після постановки мети, до якої ми рухатимемося, під час розроблення стратегії можна повноцінно працювати над втіленням економічних, соціальних, освітніх, правових реформ, які узгоджуватимуться між собою, підпорядковуватимуться основній ідеї та спрямовуватимуться на її реалізацію. Зазначені галузеві реформи будуть уже, скоріше, тактичними діями, серед яких, зокрема, можуть бути такі загальновідомі заходи: утвердження принципу верховенства права; підвищення рівня гарантованості прав і свобод; позбавлення людей страху бути покараними «за ініціативу» та самостійні дії; забезпечення більшої захищеності громадян від свавільних дій уряду й місцевих влад; формування адекватної соціальної структури на основі розвитку приватної власності та ринкових відносин, відтворення середнього класу, підвищення життєвого рівня основної маси людей, звуження сфери бідності, з одного боку, та обмеження впливу олігархічних кланів, – з другого; продовження практики створення громадських і громадсько-політичних організацій, які б стежили за дотриманням права урядовцями та не допускали б їх втручання у громадське життя; забезпечення більшої незалежності ЗМІ та їх активної участі у формуванні громадянського суспільства – через просвіту громадян і популяризацію громадських ініціатив; використання сімейного виховання, системи загальної та професійної освіти для формування нових цінностей та орієнтацій молоді; відродження національних традицій громадського життя і поваги до закону.

4. Розроблення та реалізація стратегії, підпорядкованої державній ідеї, потребує ресурсів – і духовно-інтелектуальних, і матеріальних. Стосовно людських ресурсів, то це має бути експертне середовище професіоналів у різних сферах суспільного й державного життя, які дійсно прагнуть еволюційного розвитку України, дбаючи не про власний добуток, а передусім про повноцінне збагачення нашої держави.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що для розробки стратегії розвитку України, основа якої – громадська ідея, має бути проведена кропітка робота. Втілення її в життя має відбуватися поступово. Імплементация стратегії та сприйняття основної державної ідеї

громадянами України не повинно мати насильницький або імперативний характер. У зв'язку із цим терміни визначити зараз нелегко. Але, маючи негативний досвід втілення «утопічного комунізму» у визначені окремими особистостями строки, наслідком чого був перехід до тоталітаризму, а в подальшому – до повної руйнації державного ладу і держави загалом, ми повинні зрозуміти, що, мабуть, не варто поспішати. Лише поступове розроблення та коректне втілення громадської ідеї, її адаптація до нинішніх умов, може віднайти щирий відгук суспільства і пробудити внутрішню мотивацію до позитивних, глибоких змін – і в людській свідомості, і в державному житті України.

**ДРУГЕ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ  
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО  
І ДЕРЖАВНА ВЛАДА**

---

**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО СТИЛЮ ЖИТТЯ**

**Роксолана СТАДНИК**

Важливим кроком на шляху до відкритості та прозорості влади в Україні стало ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації». Закон підвищив ефективність державного управління завдяки запровадженню вільного та максимально спрощеного доступу до інформації. Прийняття правового акта стало великим надбанням суспільства і влади, відновленням взаємної довіри і відповідальності та сприяло створенню реальних умов для дієвого та конструктивного діалогу «громадськість – влада».

Декларація свободи висловлювань та інформації, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 29 квітня 1982 р., визначає, що «принципами справжньої демократії є верховенство права і повага до прав людини. Свобода висловлювань та інформації є фундаментальним елементом цих принципів» [12]. Саме становлення принципів «справжньої демократії» є запорукою розвитку демократичного та плюралістичного суспільства. Разом з тим відкритість і прозорість уже давно визнані принципи забезпечення довіри до належного рівня управління державою. Віце-президент Європейської Комісії Сім Каллас, започатковуючи європейську ініціативу прозорості, наголосив, що саме «обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною» [26].

Зв'язок теми даної статті із науковими та практичними завданнями, що стоять перед Україною, зумовлюється насамперед становленням демократичних нормативно-правових механізмів доступу до публічної інформації в органах влади. Адже положення Основного Закону нашої країни щодо гарантування основних прав і свобод людини повністю відповідають основним принципам «справжньої демократії», а також принципам про захист прав людини та основоположних свобод, визначених Європейською Конвенцією [13]. У Конституції України зазначено, що наша країна – це суверенна і незалежна, демократична,

соціальна, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права [1]. Основний Закон гарантував забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Крім того, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Аналіз наукових досліджень і публікацій свідчить, що спектр вивчення питання забезпечення доступу до публічної інформації суттєво розширюється. Розуміння засад реалізації одного з прав людини – права на доступ до інформації викладені в роботах Д. Котляра, О. Нестеренко, В. Андрусіва. **Сьогодні, в умовах демократизації державного управління, прийшов час упровадження новітніх правових механізмів забезпечення доступу до публічної інформації, яким присвячується ця стаття.**

Ще на першій сесії Генеральної Асамблеї ООН було проголошено свободу інформації як фундаментального права людини [16]. У подальшому право на свободу інформації, положення про те, що «кожна людина має право на свободу переконань і їх вільне вираження», були закріплені у Загальній Декларації прав людини [19]. Також положення Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [20] забезпечили вільний обіг інформації та свободу слова, а також свободу масової інформації [9, с. 7]. Проте загального визнання право доступу до інформації набуло лише протягом останніх 20 років. Починаючи з 1990 р., понад 90 країн світу ухвалили спеціалізовані закони, що регулюють доступ до інформації. Положення про право доступу до інформації містяться в національних правових системах більшості держав Європи. З-поміж них такі: Австрія, Бельгія, Естонія, Нідерланди, Швеція, Велика Британія та ін. Право доступу до інформації вважається одним з основних прав і широко гарантується конституційними положеннями [8, с. 264]. Наприклад, у 1993 р. до п. 32 Конституції Королівства Бельгії було внесено поправку, яка визначає свободу доступу до документів, виданих урядовими структурами країни [17]. Дане право забезпечене у Бельгії й на федеральному рівні Законом «Про гласність у сфері адміністрації» [18].

У своїй доповіді Спеціальний доповідач ООН Абід Хусейн звернув увагу на те, що свобода інформації утратить будь-яку ефективність, якщо позбавити людей доступу до неї. Доступ до інформації є основою демократичного стилю життя [10, с. 20–21], і право на доступ до неї уже тоді розглядалося як окреме право.

Ще одним важливим кроком визнання права на доступ до інформації стало ухвалення 25 червня 1998 р. у м. Оргус (Данія) Організацією

Об'єднаних Націй Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [11, с. 62–67]. Україна підписала Оргуську конвенцію 25 червня 1998 р., а Верховна Рада України ратифікувала її 6 липня 1999 р. [4, с. 296]. Крім того, що положення цієї Конвенції захищали право кожної людини нинішнього та майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі сторін мала гарантувати також право на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі ухвалення рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [11, с. 62–67]. Право доступу до інформації також прямо закріплене Хартією основних прав Європейського Союзу [14].

Однак одним із основних документів, що визначає міжнародні стандарти права на доступ до публічної інформації є Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. [15]. Конвенція РЄ про доступ до офіційних документів проголосила принцип, згідно з яким органи державної влади повинні стати проактивним актором і з власної ініціативи публікувати офіційні документи, якими вони володіють, «в інтересах підвищення прозорості та ефективності державної адміністрації, а також сприяти поінформованому залученню населення до справ, які становлять загальний інтерес» [8, с. 261]. Рада Європи наполегливо рекомендувала національним правовим системам визнати й належним чином забезпечувати дотримання права кожної людини на доступ до офіційних документів, що приймаються або зберігаються державними органами. Процедури доступу до інформації та офіційних документів знайшли подальший розвиток у Європейському кодексі належної адміністративної поведінки, прийнятому Європейським парламентом у 2002 р. [21]. Ці принципи систематично впроваджуються у національні правові системи держав-членів ЄС способом ухвалення та забезпечення виконання законів про свободу інформації [8, с. 263].

Основні домінуючі тенденції, притаманні більшості законодавчих актів, підсумовані в дослідженні, проведеному Шведським агентством у справах державного управління [25]. Згідно із цим дослідженням право доступу до документів може бути обмежене, коли розкриття інформації може призвести до порушення державної, комерційної або банківської таємниці чи становити загрозу для зовнішньої політики [8, с. 264]. Відомості, доступ до яких закривається, мають бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом», а саме: інформація має відноситися до легітимної мети, передбаченої законом; оприлюднення інформації має загрозувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті; шкода, яка може бути

заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації [10, с. 24]. Передбачено не лише право на доступ до інформації, яким володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам. При цьому процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний термін надання інформації за запитом – стислим [10, с. 24]. У доступі до документів може бути відмовлено, коли вони містять приватну інформацію про третю особу. Також особа, яка звертається за інформацією, зазвичай не мусить ані називатися, ані пояснювати причини свого запиту.

Ці та інші прогресивні міжнародні стандарти відкритості й прозорості діяльності органів влади закріпилися у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Уперше право на доступ до публічної інформації в українському законодавстві було відображене в Законі України «Про інформацію» [2], який, ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення її незалежності, утверджував інформаційний суверенітет України та визначав правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» у вітчизняне законодавство було введено поняття «публічна інформація» – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Ухвалений Закон гарантував забезпечення права на інформацію, а отже, механізми його реалізації, а саме: детально прописано всі способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації, звужено можливості обмеження доступу до інформації на вільний розсуд [10, с. 30]. Так, у п'ятиденний термін, а в окремих випадках – не пізніше 48 годин, поштою, електронною поштою, телефоном чи факсом відповідні розпорядники зобов'язані надавати інформацію за запитом запитувача. І лише якщо запит стосується надання великого обсягу або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник може продовжити строк до 20 робочих днів з одночасним повідомленням про це запитувача. Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику і теж обов'язково повідомити запитувача. Разом з тим обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону при дотриманні таких вимог: виключно в інте-

ресах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримки авторитету й неупередженості правосуддя; коли розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає інтерес в її отриманні. Для порівняння, відповідно до Закону Королівства Бельгії «Про гласність у сфері адміністрації» [18] урядові структури мають надавати відповідь на запит протягом 30 днів. Орган федеральної адміністрації, який не в змозі задовольнити запит щодо гласності якого-небудь документа, сповіщає протягом 30-ти днів з дня отримання запиту про мотиви відстрочення або відмови. У першому випадку відстрочення не може бути продовжено на понад 15 днів. Якщо у вказані терміни відповіді не надійшло, запит вважається відхиленим. У Республіці Сербія діє Закон «Про вільний доступ до інформації публічного значення» [22]. Інформація надається протягом 15 днів з моменту отримання запиту або, у разі неможливості надати відповідь протягом цього періоду, враховуючи характер запитуваної інформації, – не пізніше ніж за 40 днів із дня надходження запиту.

Положення законодавства Естонії про публічну інформацію [24] встановлює, що з метою забезпечення демократичності процесу державні органи повинні надавати запитувану інформацію у найшвидший і найпростіший із можливих способів. Закон також зобов'язує державні установи чітко роз'яснювати процедури доступу до інформації і надавати особам допомогу в оформленні та поданні запитів – усно, письмово чи в електронній формі [8, с. 266]. Ураховуючи міжнародний досвід, передусім для зручності самих запитувачів Уряд України прийняв постанову «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» [7], якою затвердив типову форму запиту на інформацію і порядок його складання та подання.

Водночас суспільно важливим є те, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у т.ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції [23] вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя [6]. Згідно із законодавством України до інфор-



мації з обмеженим доступом не належать декларації про доходи осіб і членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади чи обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування I або II категорії; персональні дані фізичної особи, яка претендує посісти чи посідає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця I категорії, за винятком інформації, яка відповідно до закону визначена такою, що належить до інформації з обмеженим доступом; відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Вимоги щодо прозорості інформації закріплені у ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [5]. Нею забороняється: особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняним до них, відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом; надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону. Також не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них указаними вище особами, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви). Таким чином, нормативні акти з питань доступу до інформації в Україні констатують, що обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу [10, с. 24].

Важливо, що до розпорядників інформації прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян. Понад те, ст. 50 Конституції України заборонено засекречування подібної інформації і гарантовано право на її поширення. Це обумовлено правом кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Узагальнюючи, потрібно зазначити, що становлення права на доступ до інформації – процес поступовий. Закріплюючи дане право, країни, як свідчить якість нормативно-правових актів, зважають на власну ментальність, правову культуру, розвиток громадянського суспільства [10, с. 19]. Щодо України з упевненістю можна констатувати, що доступ до інформації здійснюється в нашій країні на принципах «справжньої демократії», визначених Комітетом Міністрів Ради

Європи. Серед них такі: прозорість і відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; вільне отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом; рівноправність, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Законодавством України забезпечення права на доступ до інформації гарантується обов'язком розпорядників надавати та оприлюднювати інформацію про свою діяльність і прийняті рішення; чіткими та простими процедурами подання запиту й отримання інформації; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків чи ресурсів, баз даних; незалежним та ефективним громадським і державним контролем і доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень. Тому справедливо стверджувати, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» цілком відповідає міжнародним стандартам та закріплює право на доступ до інформації реальними гарантіями.

### **Список використаних джерел**

1. *Конституція* України від 28 червня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. *Про інформацію* : закон України від 2.10.1992 р. № 2657-XII (станом на 09.05.2011р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. *Про доступ* до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI (станом на 13.01.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. *Про ратифікацію* Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : закон України від 6.07.1999 р. № 832-XIV (станом на 06.07.1999 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
5. *Про засади* запобігання і протидії корупції : закон України від 7.04.2011 р. № 3206-VI (станом на 13.03.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20.01.2012. р.

№ 2рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

7. *Питання* виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>

8. *Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства*. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.

9. *Хижняк В. С.* Право человека на информацию: механизм реализации / В. С. Хижняк; под ред. В. Т. Кабышева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1998. – С. 7.

10. *Головенко Р.* Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.] ; за заг. ред. Д. Котляра. – К. : ГО «Фундація «Центр суспільних медіа», 2012. – С. 20–21.

11. *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля*, ратифікована Законом України № 832-XIV від 6.07.1999 р. // Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні (станом на 1 січня 2001 р.) / упоряд. С. Е. Демський ; відп. ред. С. П. Павлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 62–67.

12. *Декларація свободи висловлювань та інформації*, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 29 квітня 1982 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601273&SecMode=1&DocId=675536&Usage=2>

13. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* (Європейська конвенція) від 11 вересня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

14. *Хартія основних прав Європейського Союзу* від 7.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

15. *Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів* від 27.11.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

16. *Скликання міжнародної конференції з питання про свободу інформації*: Резолюція 59 (1) першої сесії Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1946 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/Russian/ga/1/docs/res 1.htm>

17. *Конституція* Королівства Бельгії від 17 лютого 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.urzona.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77](http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77)

18. *Про гласність* у сфері адміністрації : закон Королівства Бельгії від 30.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.informasiya.org/docs/int/wordbelq.doc>.

19. *Загальна* декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН, від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

20. *Міжнародний* пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 р. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

21. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки від 6.09.2001 р. схвалений Європейським Парламентом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1226417427718\\_code2005\\_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en](http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1226417427718_code2005_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en)

22. *Про вільний* доступ до інформації публічного значення : закон Республіки Сербія від 2.11.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3005/file/LAW%20ON%20FREE%20ACCESS%20TO%20INFORMATION%20-%20consolidated.pdf>

23. *Рада Європи*. Комітет Міністрів. Резолюція 1165 (1998). Право на приватність від 26.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws\\_international/52//](http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/52//)

24. *Про публічну* інформацію : закон Естонії від 15.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/est\\_o\\_smi.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/est_o_smi.shtml)

25. *Принципи* належної адміністрації в державах-членах Європейського Союзу, 2005 Шведське агентство у справах державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

26. *Витяг* з «Повідомлення Комісії від Президента, пані Вальштрем, пана Калласа, пані Хюбнер і пані Фішер-Бьоль. Пропозиція щодо заочаткування Європейської ініціативи прозорості. Меморандум для Комісії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/etik-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/etik-communication_en.pdf)

## **ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КРАЇНАХ СНД**

**Віктор БУДКІН,**

*доктор економічних наук, професор*

Формування громадянського суспільства є одним із першочергових завдань трансформаційного процесу, спрямованого на створення дійсно демократичної держави, яка забезпечує високу політичну активність громадян, додержання їхніх прав і свобод, підтримує належну життєспроможність держави. Підвищена актуальність наукового та практичного вивчення цієї проблеми пов'язана з опрелюдженням 24 березня 2012 р. Указу Президента України «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Важливість та актуальність проблеми становлення та функціонування громадянського суспільства спричинили появу численних публікацій з даної тематики, серед яких можна виділити роботи таких іноземних авторів, як М. Дюверже, А. Фергюсон, Дж. Кін, Ю. Аверьянов, А. Кочетков, А. Мігранян, А. Одинцова та ін. Гідний внесок у розробку цієї проблеми зробили українські вчені В. Кремень, С. Кириченко, Ф. Рудич, Я. Пасько та ін. У працях цих авторів проведений багатосторонній аналіз теоретичних засад і сформульовані практичні рекомендації щодо загальних закономірностей функціонування громадянського суспільства, особливостей його становлення у країнах із перехідною політичною та економічною системами, в т.ч. у специфічних умовах реалізації цих процесів в Україні. Ці доробки зарубіжних і вітчизняних дослідників в основі положень і висновків, розглянутих у статті. Разом з тим багатогранність категорії «Громадянське суспільство» дає змогу вирізнити в існуючому комплексі наукових розробок деякі невирішені питання, нові аспекти наукового дослідження. Серед них можна назвати необхідність узагальнення практики розвитку такого суспільства у пострадянських країнах, позитивний і негативний досвід яких має особливе значення для такої належної до цієї групи держави як Україна.

Основна *мета* статті – аналіз суспільних процесів у країнах СНД («нових незалежних державах» – ННД, або, за західною термінологією, – *Newly Independent States – NIS*), які впливають на формування основної ознаки демократичної держави – наявності у неї громадянського суспільства. Такий аналіз має на меті допомогти розвитку громадянського суспільства у специфічних умовах України.

Необхідно підкреслити, що за 20 років після краху командно-адміністративної системи політичного та економічного управління

в регіоні СНД не було досягнуто суттєвих якісних зрушень у побудові громадянського суспільства. Якщо країни Центральної Європи вже у 90-х роках минулого сторіччя майже позбулися синдрому постсоціалізму, то у нових незалежних державах цей синдром радянського зразка не був до кінця подоланим. Понад те, у багатьох із цих країн він був негативно доповнений такими явищами, як кланова система суспільного устрою, ствердження лідерського типу держави недемократичної або імітаційно-демократичної природи, стимулювання поширення середньовічних «традиційних» цінностей, які гальмують розкріпачення громадянської свідомості.

У шести з одинадцяти членів СНД за цей період знову ствердилися мусульманські основи світосприйняття, які не співпадають із західним підходом до визначення феномену громадянського суспільства. До того ж у Росії – країні з найбільш строкатим національним, ментальним і конфесійним складом населення – майже третина мешканців також є прихильниками ісламу. Характерно, що у виданому в Лондоні та спеціально присвяченому цій проблемі дослідженні «Громадянське суспільство у мусульманському світі. Сучасні перспективи» визнається, що зараз існують лише нечіткі, первісні передумови інтеграції ісламу й такого суспільства, і книга фактично не визначає практичних кроків для прогресивного вирішення цієї проблеми [1]. Наявність ісламського чинника суттєво знижує можливість побудови в зазначених регіонах СНД громадянського суспільства не лише західного зразка, але і його видозміненого аналога.

На наш погляд, можна досить чітко визначити певні передумови існування або формування громадянського суспільства за допомогою деяких усереднених показників, зокрема таких як місце країни у світовому рейтингу валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення та рівня корупції. Не випадково, що перші місця у світовому рейтингу економічного розвитку (ВВП на душу населення), за оцінкою Міжнародного валютного фонду та Світового економічного форуму, займають такі країни, як Норвегія, Швейцарія, Австралія, Данія, Швеція та інші високорозвинені країни зі сталим громадянським суспільством. Життєвий рівень громадян цих держав забезпечує їхню економічну самостійність, що своєю чергою сприяє активній участі у громадському житті. П'ять країн – Росія, з її 53 місцем у цьому рейтингу, Казахстан, Азербайджан, Білорусь та Україна, що перебуває на 94 місці, мають позиції у другій п'ятидесятці, а інші нові незалежні держави знаходяться у кінці цього переліку, який включає всього 142 країни (Туркменістан та Узбекистан не увійшли до цього рейтингу, тому що не оприлюднюють свої економічні показники) [2, с. 3]. Знижений порівняно із країнами сталого громадянського суспільства рівень економічного розвитку

не може не впливати негативно на громадську активність у всіх країнах регіону СНД, особливо гальмуючи її у найменш розвинених централь-ноазійських країнах.

Ще більш наочно характеризують можливості функціонування громадянського суспільства національні рівні корупції – її високий рівень свідчить про слабкість або повну відсутність захисту господарюючих суб'єктів та особисто громадян судовою владою, про засилля чиновництва, про неспроможність чи небажання державних органів забезпечити рівні права громадян. Не випадково, що ті ж країни стало існування громадянського суспільства займають провідні місця у міжнародних рейтингах за показником корупційного складника суспільного життя – це Данія, Фінляндія, Швеція та ін. Показники ж країн СНД набагато нижчі навіть порівняно з попереднім індексом ВВП. Найліпші позиції за рейтингом 2012 р. у Молдови та Вірменії (94 та 105 місця серед 174 держав світу), у Білорусі – 123 місце, Росія та Казахстан поділяють 133 місце (на рівні Ірану, Гондурасу), далі йдуть Азербайджан (139 місце) та Україна (144 місце – на рівні Сирії, Бангладеш та Камеруну). Найнижчі позиції у цьому рейтингу займають Киргизстан (154 місце), Таджикистан (157 місце), Туркменистан та Узбекистан, які поділяють 170 місце у кінці рейтингу [3]. Можна сперечатися стосовно деякої упередженості авторів оцінки щодо місця окремих країн у цьому рейтингу, але загалом він засвідчує високий рівень корупції у регіоні СНД і, як наслідок, негативний вплив цього чинника на перехід до створення громадянського суспільства у всіх нових незалежних державах.

Конкретна картина із таким суспільством у них виглядає так. Найгіршою є ситуація якраз у двох країнах, які займають останні місця у попередньому рейтингу. Перший президент Туркменистану Туркменбаші С. Ніязов установив у країні відкрито диктаторський режим із відсутністю опозиції, кількох партій, незалежної законодавчої та виконавчої влади. Справа була доведена до абсурду – з перейменуванням міст на честь президента, місяців – на честь його родичів, установленням численних монументів Туркменбаші, заборонаю оперних і балетних вистав тощо. Усупереч канонам ісламу в мечетях було наказано проголошувати текст книги президента «Рухнама», за відмову від чого постраждало кілька представників духовенства. Новий президент Туркменистану Г. Бердимухаммедов відмінив такі найбільш одіозні рішення С. Ніязова, але суттєвого зрушення у бік демократії не відбулося й досі.

Імітаційний характер мають проголошені керівництвом країни демократичні елементи суспільного життя Узбекистану. Хоча у парламенті представлені п'ять партій, але всі вони вирізняються підвищеною

лояльністю до влади, а опозиційні партії «Бірлик» та «Ерг» не отримали права на реєстрацію й не мають можливості брати участь у політичному житті країни. Особливою рисою політичного життя Узбекистану є кланова структура неформальної побудови держави. Саме клани, а не партії визначають напрями розвитку країни (до того ж самі партії також побудовані переважно за клановим принципом). Боротьба між «ташкентським», «самаркандським» і дещо послабленим останнім часом «ферганським» кланами за політичні та економічні сфери впливу підвищує лідерські позиції президента І. Карімова, який уміло використовує періодичні зміни у своїй підтримці представників того чи іншого клану за принципом «стримування та противаги». Ця ж мета переслідувалася у нібито демократичнішому поділі парламенту – Олій Мажлісу – на дві палати після референдуму 2002 р. Тим самим президент був застрахований проти не вигідного для себе вирішення якихось проблем однією з палат. Президент має право назначати прем'єра та міністрів, через кадрову політику впливає на судову систему, армію та органи правопорядку.

Про імітацію демократичних засад державотворення свідчить ситуація із низовою ланкою керівництва на місцях. У містах Узбекистану створені органи місцевого самоуправління у кварталах – махалля, але у дійсності вони слугують засобом контролю владних структур за їхніми мешканцями. У сільській місцевості, де проживає основна кількість населення, створені низові господарсько-адміністративні одиниці – ширкати, які також дають змогу контролювати небажану активність громадян, у т.ч. і в релігійній сфері. У вже цитованій публікації про громадянське суспільство у мусульманському світі автори прямо називають керівників цих спадкоємців радянських колгоспів «ханами», що вони «діють як посередники між сільським населенням та державою зростаючого авторитаризму» [1, с.131]. Ці місцеві «хани» вбудовані у загальну кланову систему лідерської держави, президент якої І. Карімов побудував вертикаль влади від Ташкента до малого селища виключно зі своїх прихильників, які мають можливість збагачуватися за рахунок населення ввіреної їм великої чи малої територіальної одиниці. Із посиленням на ментальність населення та настанови ісламу в Узбекистані не була націоналізована земля, тому фактично вона знаходиться у розпорядженні місцевих керівників, які отримали тим самим додаткові можливості диференціювати розподіл ділянок відповідно до рівня політичної та грошової лояльності сільських родин. Узбекистан – найбільш релігійна країна у центральноазійському регіоні, тому влада приділяє особливу увагу релігійному чиннику стабілізації свого положення. З цією метою всіляко підтримуються офіційні представники духовенства із Духовного управління мусульман (ДУМ) й жорстко переслідуються не лише заборонені у багатьох країнах релігійні організації типу Хізб-ут-Тахрір,



Брати-мусульмани, Ісламський рух Туркестану, але й самопроголошені «домашні» мулли, з їхніми відмінними від поглядів ДУМ уявленнями про місце та роль релігії у суспільстві. Керівництво Узбекистану виправдовувало необхідністю боротьби проти ісламського екстремізму придушення масових виступів населення у 2005 р. у Джизаку й особливо в Андіжані, під час яких загинуло декілька сотень людей.

Не менше значення має релігійний чинник також у сусідньому Таджикистані, який є головним способом проникнення екстремістських елементів з Афганістану на територію регіону. Разом із внутрішніми супротивниками світської держави ці елементи борються проти сучасного керівництва Таджикистану під релігійними лозунгами, тому існуючий контроль над ісламськими структурами в цій країні значною мірою має вимушений характер. Для припинення громадянської війни у країні у першій половині 1990-х років президент Емомалі Рахмонов (після зміни прізвища – Рахмон) уклав угоду із найбільш впливовою ідеологічною силою опозиції – Партією ісламського відродження Таджикистану (ПІВТ) про збереження її вагомої участі у політичному житті країни. Однак після цього керівництво держави поступово обмежувало діяльність ПІВТ (до речі, це єдина ісламська партія у центральноазіатському регіоні), а в останні два роки майже витіснило її з політичної арени, звинувачуючи у підтримці й навіть участі в організації екстремістського підпілля. Влада Таджикистану останніми роками заборонила виїзд молоді на навчання до провідних ісламських навчальних центрів у Саудівській Аравії та Єгипті, постійно контролює діяльність мечетей та медресе. Вертикаль владних структур також базується на клановому принципі із суперечностями між душанбінським, кулябським та іншими кланами. У руках президента зосереджені великі владні повноваження – він призначає прем'єр-міністра та весь уряд, делегує третину депутатів до нижньої палати, керує військовими силами та органами правопорядку. Про відсутність елементів громадянського суспільства свідчить той факт, що в парламентах останнього десятиріччя всього 2-3 депутати представляли п'яту частину населення – громадян з національних меншин [4, с. 416].

Насамкінець необхідно зазначити, що, на відміну від Туркменістану та Узбекистану, де відсутність демократичних передумов переходу до громадянського суспільства пов'язана виключно із суб'єктивним чинником (волею президента), у Таджикистані вона має і об'єктивне (постійні й реальні загрози ісламського екстремізму), і суб'єктивне (диктаторська політика президента Е. Рахмона) коріння.

Показовою є історія розвитку демократії у сучасному Киргизстані. Перший президент країни А. Акаєв намагався прищепити світовому співтовариству образ Киргизстану як «острівця демократії» на пострадянському просторі, що значною мірою і було прийнято на За-

ході (свідченням цього є, зокрема, прийняття країни у СОТ першою з-поміж інших держав СНД). У перше п'ятиріччя була здійснена суттєва модернізація політичної системи – забезпечена багатопартійна структура суспільства, виникло багато незалежних суспільних організацій, ствердилися вільні засоби масової інформації, була реально забезпечена конфесійна свобода тощо. Прямо протилежна ситуація склалася у національній економіці, яка зазнала повного краху в результаті невдалого реформування під патронатом МВФ. Тому поступово почали зростати глибокі протиріччя між політичними та економічними основами існування держави, внаслідок чого навіть демократичні позитиви стали чинником руйнації стабільності державного устрою. Незалежні партійні та громадянські організації, вільна преса вимушені були посилити тиск на правлячу верхівку, яка поступово замикалася у колі власних, насамперед економічних інтересів. Посилилася боротьба між окремими територіальними, клановими та національними (особливо з боку великої узбецької діаспори) угрупованнями. Унаслідок «тюльпанової революції» 2005 р. режим А. Акаєва був повалений, після чого за сім останніх років відбулися три зміни у керівництві країни. Сучасна політична ситуація в Киргизстані характеризується політичною непевністю, боротьбою різних партій і кланів, вимушеним вирішенням кон'юнктурних, а не перспективних проблем, що не дає змоги оцінити можливості становлення у країні елементів громадянського суспільства. Загалом досвід Киргизстану свідчить, що побудова такого суспільства може бути забезпечена лише еволюційним способом із поетапним нарощуванням демократичних засад у державному та партійному будівництві, у ментальності населення, при першочерговому зміцненні економічного складника цих перетворень у суспільстві.

З-поміж країн Центральної Азії найбільш суперечливими є оцінки щодо демократичного розвитку Казахстану. У своїй фундаментальній праці «Другий шанс Центральної Азії» американська дослідниця Марта Б. Олкотт досить різко висловилася щодо демократичності влади Казахстану на чолі із Н. Назарбаєвим [5], але пізніше вона дещо пом'якшила свою позицію. Інша американська дослідниця цього регіону П. Джонс Луонг уже беззаперечно відзначає низький рівень демократії у діях цього регіонального лідера Центральної Азії [6]. Керівництво Казахстану наголошує на розширенні демократичних основ суспільного розвитку, тоді як оцінки Всесвітнього економічного форуму свідчать про погіршення показників громадянських свобод, панування права тощо останніми роками, а деякі міжнародні організації у 2011 р. взагалі перевели цю країну до групи держав із авторитарним режимом.

Загальна оцінка демократичних засад казахстанського суспільства свідчить про високий рівень їхньої імітації. Казахстан – президент-

ська республіка, Н. Назарбаєв має підвищені прерогативи щодо керівництва суспільним життям країни. Усього у країні зареєстровано 9 партій, але реальною владою користується лише пропрезидентська партія «Нур Отан», яка у 2007 р. проголошена загальнонаціональною силою та представлена у нижній палаті – мажилісі або одноособово, або разом із 1-2 лояльними партіями. Діяльність головних опозиційних партій фактично обмежується (це стосується соціал-демократичного «Азату» та особливо партії «Алга», яка не може зареєструватися протягом останніх десяти років, і лідер якої В. Козлов був заарештований як організатор компанії протесту проти масового розстрілу мешканців міста Жанаозень у грудні 2011 р.). Демократичні засади мала втілювати створена у 1995 р. Асамблея народів Казахстану, але на державному рівні її очолює сам президент, а на нижчому рівні акими – керівники областей. Розширюється культ особи Н. Назарбаєва – встановлено спеціальне свято на честь першого президента республіки, у багатьох містах і селах з'явилися його монументи, знято фільм про молоді роки майбутнього глави держави. Усе це й призвело до посилення міжнародних критичних оцінок того стану демократії у Казахстані, який на початку цього сторіччя визнавався таким, що більше відповідає світовим стандартам. Разом з тим необхідно визнати, що тверде президентське керівництво вивело Казахстан на друге після Росії місце у СНД за рівнем господарського розвитку, забезпечило високу стабільність національної економіки, як це засвідчила доба світової кризи 2008–2009 рр. Тому, при всіх зауваженнях щодо виборчого процесу з боку опозиції та іноземних спостерігачів, результати президентських і парламентських виборів свідчать про підтримку населення президента Н. Назарбаєва.

Закладений у середині 1990-х років першим президентом Азербайджану Г. Алієвим міцний економічний складник на основі великих поставок енергоносіїв на світовий ринок є основою стабільності сучасного політичного режиму цієї країни. Разом з тим необхідно враховувати, що Азербайджан є яскравим прикладом світської, але при цьому мусульманської держави з усіма відповідними відмінностями у ментальності населення від західних демократій. У країні існує багатопартійна система, але стрижневою силою суспільного життя є провладна партія «Єні Азербайджан». На останніх виборах до однопалатного парламенту із 125 депутатів «Єні Азербайджан» отримала 74 мандати, 38 депутатів – безпартійні (природно з можливостями впливу на них з боку влади) та ще дві невеликі партії отримали 2 і 3 мандати. Діяльність таких відносно великих партій, як «Мусават», Народний фронт, соціал-демократи тощо офіційно не заборонялася та не переслідувалася, але виборчі умови не дали змоги їм надіслати своїх представників до за-

конодавчого органу країни. Завдяки розвитку нафтової промисловості Азербайджан вийшов на четверте місце з-поміж країн СНД за рівнем ВВП на душу населення (Україна посідає п'яте місце із майже вдвічі нижчими показниками), що дає змогу керівництву країни постійно поліпшувати соціально-економічні умови життя громадян. Підтримка влади також пов'язана із особливостями використання доходів від експорту енергоносіїв – вони надходять спочатку до Державної нафтової агенції, а вже потім розподіляються керівництвом держави серед населення.

Західні інституції (Британський департамент інтернаціонального розвитку, Шведська агенція інтернаціонального співробітництва, *USAID* у США та ін.), а також іноземні дослідники (А. Ішканіан, С. Мартиросян та ін.) зазначають, що з-поміж країн СНД найбільш просунулася на шляху до громадянського суспільства Вірменія. В. Абрахамян навіть указує, що «ембріони громадянського суспільства» були представлені у Вірменії вже наприкінці 80-х років минулого сторіччя [7, с. 112]. Подальше формування демократичного суспільства в країні проходило за допомогою західних урядових і громадських організацій, а також багатой зарубіжної діаспори – А. Ішканіан вказує, що тільки уряд США у 1992–2002 рр. виділив через *USAID* 50 млн дол США для підтримки «Програми демократії у Вірменії» [7, с. 25]. Прогрес у побудові громадянського суспільства значною мірою пов'язаний із загальною ситуацією у країні. Порівняно із іншими членами СНД у Вірменії найбільш висока етноконфесійна та ментальна єдність населення (98 % громадян є вірменами), що сприяло ствердженню такої важливої передумови розвитку громадянського суспільства як формування політичної нації. Вірменська григоріанська церква й особисто її глава – католикос Гарегін II стали головним чинником подолання конфліктів у державі, характерних для першої половини 1990-х років. Економічна блокада та постійні загрози повернення окупованих територій з боку Азербайджану після приєднання до Вірменії Карабаху сприяли піднесенню того патріотичного духу народу, який протидіє конфронтації між партіями та різними суспільними групами. Постійні контакти зі Спюрком – зарубіжною вірменською діаспорою у демократичних країнах також сприяють переносу ідей демократії на вірменську землю. Можна сперечатися стосовно зрілості громадянського суспільства в цій країні, але не можна не визнати, що рівень наближення до нього у Вірменії є найвищим серед інших нових незалежних держав.

У зарубіжних джерелах майже немає оцінок можливостей побудови громадянського суспільства у Молдові. Причиною цього є надскладна внутрішня політична ситуація в країні, яка доповнюється значними труднощами економічного характеру. Населення країни роз-

коло на дві конфліктуючі групи – прихильників самостійного розвитку Молдови та бажаючих об'єднатися із Румунією. У цих умовах немає підґрунтя для формування політичної нації як найважливішого компонента побудови громадянського суспільства. У країні існують самостійні партії, є вільна преса та громадські організації, але імперативи політичного протистояння та важкого економічного стану відтискають проблему переходу на більш високий рівень суспільного життя на другий план.

Режим Президента О. Лукашенка у Білорусі є об'єктом постійної критики з боку переважної частини міжнародних урядових структур, західних політологів і громадських організацій. Європа та США поширили візові обмеження на понад 200 білоруських діячів, включаючи самого президента. ЄС та США після президентських виборів 2011 р. ввели додаткові економічні санкції проти Білорусі. Під час цих виборів були заарештовані десятки керівників та активістів Білоруського Народного фронту та інших опозиційних організацій. Раніше влада країни обмежила діяльність частини «нелояльних» польських громадських організацій, систематично виступає проти протестних акцій молоді та студентів.

Між тим на парламентських виборах 2009 р. санкцій проти опозиції фактично не було, але й у цих умовах до парламенту не потрапила жодна опозиційна партія. І взагалі необхідно констатувати, що більшість населення країни всі роки президентства О. Лукашенка підтримувало його політику. Така парадоксальна ситуація пов'язана із дією низки чинників, з-поміж яких (як і у Казахстані) найважливішим є стабільність економічної ситуації в країні, яка, щоправда, суттєво залежить від прямої допомоги з боку Росії (найнижчі ціни на енергоносії, відкриття великого російського ринку для білоруських товарів тощо). Не мають широкої підтримки ідеї прозахідної орієнтації опозиційних партій – наприклад, згідно з результатами соціологічного опитування 2010 р., 74,5 % населення визначило себе «близьким до росіян» і лише 19,4 % – «до європейців» [8]. До того ж сама опозиція є слабкою, у багатьох її лідерів переважають особисті інтереси, блоки між партіями є недовговічними. Таким чином, розпочати формування громадянського суспільства у Білорусі можна лише після повернення до дійсно демократичних основ суспільного розвитку.

Останніми роками керівництво Росії наголошує на необхідності ствердження громадянського суспільства, але реальні кроки у цьому напрямі свідчать про складність, а може, навіть неможливість його побудови «згори». Під час каденції Президента Д. Медведєва була сформована спеціальна дорадча рада з питань громадянського суспільства (до речі, частина її першого складу демонстративно вийшла

з цього органу після повернення у 2012 р. на президентську посаду В. Путіна). Влада знизила відсоток виборців, підтримка яких забезпечує проходження до парламенту менш авторитетних партій, у т.ч. й опозиційних. Опозиція отримала право на проведення різного роду мітингів та інших дозволених заходів у Москві та на всій території Росії. Посилюється громадський контроль над виборчим процесом, у т.ч. й за допомогою сучасної техніки. Опозиційні засоби масової інформації можуть переслідуватися лише у юридично оговорених випадках та за рішенням судових органів. Усі ці заходи відбуваються в розрізі модернізації політичного та економічного складників російського суспільства.

Разом з тим усі вони викликають скептичну реакцію не лише за кордоном, але й у значної частини російського населення, яке чітко визначає імітаційний характер наведених вище заходів влади (об'ємний перелік цих критичних оцінок уміщений у статті Ю. Нісневича в журналі «Росія вчора, сьогодні, завтра» та інших публікаціях політичних експертів) [9]. У своєму фундаментальному дослідженні майже чвертьсторічного розвитку Росії В. Коротков дійшов висновку, що протягом усього цього періоду в країні існував авторитарний тип держави з однопартійним і персоналістичним підтипами [10].

Про різницю між формальним проголошенням та фактичними можливостями використання демократичних засад суспільного життя свідчать численні факти. У Законі «Про політичні партії» 2001 р. проголошений заявний принцип реєстрації партій, але насправді існує дозвільний підхід – реєстрація можлива лише за згоди адміністрації президента. Реєстраційні органи мають право контролю за відповідністю діяльності суспільних об'єднань і некомерційних організацій їхнім зареєстрованим статутам. Розпочата у 2012 р. особисто В. Путіним кампанія щодо обов'язковості включення до установчих документів суспільних організацій вказівок на зарубіжні джерела їхнього фінансування практично фіксує статус таких організацій як «іноземних агентів впливу».

Дослідники сучасної російської дійсності доводять, що влада фактично контролює всі федеральні та регіональні друковані й електронні засоби масової інформації, що призвело до низьких оцінок свободи преси у Росії такими відомими міжнародними організаціями, як «Дім свободи» та «Репортери без кордонів». У виборчих бюлетенях була ліквідована графа «проти всіх», що створює ілюзію нібито одностайної підтримки висунутих кандидатів, у чому особливо зацікавлена провладна партія «Єдина Росія». Посилаючись на висновки Міжнародного економічного форуму, Ю. Нісневич підкреслює низький рівень незалежності судової системи, а це свідить, що «у сучасній практиці

російська держава не дотримується необхідною мірою розподілу влади» [9, с. 62].

Прикладом використання сучасною владою судової системи проти своїх політичних супротивників є справа керівників раніше найбільшої нафтової компанії Росії «ЮКОС», арешт і ліквідація бізнесу яких мала показовий характер. Президент фонду ИНДЕМ Г. Сагаров зазначав з цього приводу: «Після судового рішення по першій справі Ходорковського та Лебедева та наступного розграбування компанії «ЮКОС» був поданий приклад взаємовідносин влади та бізнесу, який був відразу ж розмножений по всій країні на різних щаблях влади» [11, с. 2]. Можна послатися ще на багато інших прикладів розходження між проголошеними та реальними засадами демократичних перетворень у Росії. Як висновок – сучасна політика російської влади у цьому напрямі зводиться до формальних заходів, що не відповідають дійсному просуванню до загальносвітових моделей функціонування такого суспільства.

Таким чином, у межах СНД до цього часу немає наочних прикладів існування або навіть реального просування до побудови громадянського суспільства. Його створення в Україні може орієнтуватися, скоріше, на вже усталені «західні» зразки. Разом з тим навіть існуючі негативні аспекти цього процесу у пострадянських країнах мають суттєве значення для української практики, підкреслюючи складність і багатогранність підходів до побудови громадянського суспільства.

Подальші розробки цієї проблеми мають, на нашу думку, бути зосереджені на аналізі всього комплексу демократичних перетворень у суспільстві, включаючи визрівання демократичної самосвідомості населення, підвищення рівня громадянських прав і свобод та інших складників передумов побудови громадянського суспільства із особливим наголосом на місці та ролі держави в підтримці прогресивних перетворень у суспільному житті України.

### **Список використаних джерел**

1. *Civil Society in the Muslim World. Contemporary Perspectives* / ed. by Amin B. Sajoo / London : I. B. Taurus Publishers, 2002. – 339 p.
2. *Gross domestic product per capita* // World Economic Outlook Database. – Wash. D.C : IMF, 2011. – P. 3.
3. *Corruption Perception Index. 2012* // Transparency International, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.wikipedia.org/wiki/corrupt>
4. *Джангужин Р. Н.* Новые независимые государства Центральной Азии в системе современных международных отношений / Р. Н. Джангужин. – Киев : ИМЭМО НАН Украины, 2005. – 580 с.

5. *Olcott M. B. Central Asia's Second Chance* / M. B. Olcott. – Wash. D. C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2005. – 487 p.
6. *Jones Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia* / P. Jones Luong. – N. Y. : Cambridge University Press, 2002. – 321 p.
7. *Ishkanian A. Democracy Building and Civil Society in Post-Soviet Armenia* / A. Ishkanian – N. Y. : Routledge, 2008. – 200 p.
8. *Дракохруст Ю. Спираль незалежності* / Ю. Дракохруст // *Росія в глобальній політиці*. – 2012. – № 1. – С. 107–108.
9. *Нисневич Ю. А. Стала ли Росія демократією?* / Ю. А. Нисневич / *Росія вчора, сьогодні, завтра*. – 2012. – № 1. – С. 56; *Patze P. Wie demokratisch ist Russland?* / P. Patze. – Baden-Baden : Nomos, 2011. – 355 p.; *Henderson S. L. Building Democracy in Contemporary Russia* / S. L. Henderson. – Ithaca and London : Cornell University Press, 2003. – 229 p.; *Democracy and Myth in Russia and Eastern Europe* / ed. by A. Woll, H. Wydra. – London, New York : Taylor and Francis Group, 2008. – 228 p.
10. *Кротков В. О. От СССР к России – авторитарная трансформация рубежа XX–XXI веков* / В. О. Кротков. – Москва : Изд-во Московского ун-та, 2012. – 640 с.
11. *Сатаров Г. Прологомени к последней модернизации России* / Г. Сатаров // *Вопросы экономики*. – 2011. – № 5. – С. 16.

**ГРОМАДСЬКІ ГУМАНІТАРНІ РАДИ В УКРАЇНІ:  
ПОТЕНЦІАЛ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

**Володимир БУЛЬБА,**

*кандидат історичних наук, доцент;*

**Антон МЕЛЯКОВ,**

*кандидат історичних наук, доцент*

Понад два роки тому, 9 березня 2010 р., Президент України артикулював перспективу його особистої участі у процесах розвитку гуманітарної сфери. На виконання цієї ініціативи Глави держави 2 квітня 2010 р. було створено консультативно-дорадчий орган – Громадську гуманітарну раду при Президентові України (*далі* – ГГР) [9]. Цього ж дня припинили своє існування інші консультативно-дорадчі органи гуманітарного спрямування, зокрема Національна рада з питань фізичної культури і спорту, Національна рада з питань охорони здоров'я, Рада з питань етнонаціональної політики, Національна рада з питань культури і духовності, Національна рада з питань



благодійництва «Зігрій любов'ю дитину» та ін. [2, с. 42]. Таким чином, з початку свого існування і до сьогодні саме ГГР є провідним дорадчо-консультативним органом, спираючись на який Президент України реалізує свої конституційні повноваження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина у сферах освіти, науки, культури тощо.

У зв'язку з цим природною є увага фахівців-управлінців, науковців, інших зацікавлених осіб до діяльності і загальнодержавної, і регіональних ГГР, створених при обласних державних адміністраціях усіх регіонів України протягом 2010 р. Вважаємо, що понад дворічний термін існування створює підґрунтя для аналізу основних здобутків і проблем у діяльності цих рад.

Діяльність подібних консультативно-дорадчих органів необхідно розглядати в контексті основних пріоритетів державної гуманітарної політики. Важливе значення для розуміння перспектив вітчизняного гуманітарного розвитку мають ідеї вміщені в наукових розвідках С. Здіорука, О. Литвиненка, В. Петровського, В. Скура-тівського, М. Степика, В. Трощинського. Окремі аспекти функціонування гуманітарної сфери, що мають пряме відношення до порушених нами питань, досліджуються С. Зубченком, В. Пироженком, Л. Чупрієм.

Наукових досліджень, які були б безпосередньо присвячені діяльності громадських гуманітарних рад в Україні, майже немає. Побіжно згадуються ці консультативно-дорадчі органи в публікаціях В. А. Гриневича, який наголошує на неефективності їхньої діяльності [3], та В. Ф. Нестеровича, який обмежується констатацією факту самого існування ГГР при Президентіві України як одного з механізмів впливу громадськості на діяльність Глави держави [7].

Отже, критичний аналіз діяльності ГГР та розроблення пропозицій щодо її вдосконалення залишаються поза увагою вітчизняних науковців. Натомість моніторинг діяльності регіональних рад, що проводиться нами протягом усього періоду їх функціонування, засвідчує наявність низки чинників, які перешкоджають повноцінному використанню потенціалу ГГР у вирішенні питань гуманітарного розвитку [1; 2; 6].

*Метою* статті є висвітлення потенціалу громадських гуманітарних рад і визначення перспектив їхньої участі у вирішенні проблем місцевого та загальнодержавного гуманітарного розвитку.

Характеризуючи діяльність громадських гуманітарних рад, необхідно зупинитися на кількісних і якісних показниках їх складу, відображених у таблиці.

**Представництво окремих професійних груп  
у складі регіональних ГТР (станом на 01.11.12 р.)**

Область	Усього членів ГТР	У тому числі представників				
		ОДА, облрад, міськрад	Релігійних конфесій, громад	ВНЗ, ЗОШ, ССНЗ	Медіа	Медичних закладів
Волинська	27	6	–	13	2	2
Житомирська	32	3	1	6	4	6
Івано-Франківська	44	12	1	14	4	3
Київська	26	4	1	5	3	1
Кіровоградська	35	5	1	8	5	2
АР Крим	30	11*	–	3	3	4
Миколаївська	34	5	–	9	6	3
Сумська	36	12	–	8	2	5
Харківська	48	9	2	17	–	1
Херсонська	49	3	4	14	3	4
Чернігівська	18	4	–	7	2	1

\* Працівники Ради міністрів АРК, Верховної Ради АРК, Республіканських комітетів АРК

Як бачимо, професійний склад рад є адекватним завданням, поставленим перед цим консультативно-дорадчим органом Президентом України та керівниками регіонів. Природно, що для визначення пріоритетів і механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, освіти, науки, культури, охорони здоров'я варто мобілізувати інтелектуальний потенціал та адміністративний ресурс найліпших представників відповідних галузей, чим і пояснюється помітна кількість у складі ГТР керівників вищих і середньо-спеціальних навчальних закладів, головних лікарів закладів охорони здоров'я. Таким чином, маємо потенційно ефективне поєднання в межах одного консультативно-дорадчого органу регіональної владної та наукової (в її гуманітарній частині) еліти.

З-поміж інших представників гуманітарної сфери, невідображених у таблиці, можемо назвати керівників культурно-просвітницьких закладів: театрів, музеїв, художніх галерей та ін. Окремо згадаємо про керівників державних і громадських соціальних центрів для дітей, молоді, соціально вразливих верств населення. Зазначимо, що на відміну від громадських рад (*далі* – ГР), склад ГТР не обирається на загальних зборах інститутів громадянського суспільства, а призначається головою облдержадміністрації.

Для повного та об'єктивного сприйняття викладених у таблиці даних варто зважати на кілька моментів. І кількісний, і персональний склад ГТР є рухомим, що найчастіше зумовлено переходом особи

на іншу роботу, яка унеможливило участь у роботі ради. Ще однією і, на жаль, непоодинокую причиною є смерть члена ГГР. Саме через останній чинник у складі ГГР при Президентові України більше не має Б. Ступки, в ГГР при Раді міністрів АР Крим – В. Джарти, в ГГР при Харківській ОДА – О. Барсеяна.

Привертає увагу незначна чисельна репрезентованість у роботі ГГР представників релігійних конфесій тощо. Глибокий аналіз такого підходу до формування складу рад не є предметом даного матеріалу. Зазначимо лише, що наявність представників релігійних громад, на наш погляд, сприяла б більш ефективному виконанню низки завдань, що стоять перед ГГР, і зокрема «забезпеченню збереження громадянської злагоди в суспільстві, формуванню толерантності в міжнаціональних відносинах <...>, запобіганню проявам політичної некоректності, конфліктогенним та екстремістським тенденціям у суспільному житті» [9].

До виконання викладеного завдання мають долучитися і представники національно-культурних осередків (*дали* – НКО), представлені у складі ГГР у ще меншій кількості, ніж священнослужителі. Так, до складу ради при Житомирській ОДА входять по одному представникові від єврейського та німецького НКО, в роботі Кіровоградської ГГР бере участь голова об'єднання поляків області, по одному представникові до ради при РМ АР Крим делегували НКО німців і караїмів, останні представлені також у складі ГГР при Миколаївській ОДА. У переліку членів громадської ради при Херсонській ОДА зустрічаємо представника єврейського благодійно-громадського центру, а при Харківській ОДА – голову обласного товариства польської культури.

Водночас до складу ГГР при Волинській, Івано-Франківській, Київській, Сумській, Чернігівській облдержадміністраціях не входить жоден представник національно-культурних товариств, що не є прикладом зваженості при формуванні цих консультативно-дорадчих органів. Тим більше, що всі названі регіони нашої держави є не тільки багатонаціональними, але й прикордонними, що підвищує важливість виконання такого завдання ГГР як забезпечення взаємодії органів державної влади та громадських організацій у розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України. Залучення представників національно-культурних осередків до роботи в ГГР дасть змогу зменшити напруження в таких питаннях, як мовна політика, політика формування та збереження історичної пам'яті. Не можна не погодитися з фахівцями НІСД у тому, що саме ці проблеми є предметом для маніпулювання та штучного загострення в умовах перманентного політичного протистояння [5, с. 39].

Проте лише ефективна праця, результатом якої буде конкретний інтелектуальний продукт, створить підстави для високої оцінки якості складу громадських рад. В іншому ж випадку існує небезпека перетворення потужних мозкових центрів, якими ми вважаємо діючі ГТР, на «інтелектуальну прикрасу» чинного владного апарату. Адже саме так визначив місце наукової еліти в сучасній Україні провідний соціолог нашої держави, голова робочої групи з питань міжнаціональних та державно-церковних відносин ГТР при Президентові України М. О. Шульга [10, с. 156].

Практичні кроки у діяльності громадських гуманітарних рад викликають найбільший інтерес у зацікавлених осіб та експертного середовища. Разом з тим саме на шляху реального виконання завдань, поставлених перед ГТР, виникає найбільше перешкод. Яке місце посідають ГТР у системі управління регіональним гуманітарним розвитком поряд із управліннями гуманітарного блоку ОДА та гуманітарними комітетами ГР? Чим вони є: діючим мозковим аналітичним центром, чи радою старійшин, що виконує представницькі функції? Засідання ГТР є головною чи єдиною формою їх роботи? Чи може ефективно працювати орган, який не має ані свого апарату, ані механізмів контролю за прийнятими рішеннями?

Відповісти на ці запитання можна лише після критичного аналізу конкретних дій, перелік яких, не дивлячись на понад дворічний термін існування, є замалим (надто, якщо звернутися до рубрики «Проекти документів для обговорення» на інтернет-сторінці ГТР при Президентові України [4]). На момент закінчення написання даного матеріалу на згаданому ресурсі розміщено один документ – Проект закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України». Незрозумілою є і відсутність на згаданому ресурсі Концепції гуманітарного розвитку України до 2012 р., яка має стати засадничим документом у гуманітарній політиці [7, с. 157]. Водночас за проведеним нами підрахунками, протягом своєї діяльності ГТР при Президентові України, з більшою чи меншою деталізацією обговорювала проекти понад десяти нормативно-правових актів. Окремі з них уже ухвалені і діють, про що свідчить інша рубрика – «Нормативно-правові акти, ухвалені за пропозицією Ради» [4]. Моніторинг діяльності ГТР при всіх ОДА України дає підстави стверджувати, що аналогічною, а почасти і значно гіршою є ситуація в регіонах.

Варто підняти тему взаємодії ГТР з іншими консультативно-дорадчими органами регіонів, перередусім із Громадськими радами при обласних державних адміністраціях. Очевидно, що завдання і ГТР, і ГР багато в чому подібні за змістом і тематичною спрямованістю. Зокрема, у структурі ГР майже всіх областей є комітети у справах культури, науки, освіти, релігійних і національних відносин, діяльність

яких спрямована на захист відповідних прав членів територіальної громади. Досліджуючи сукупність недержавних організацій гуманітарного спрямування, презентованих у діяльності ГР, виокремимо такі найбільш поширені групи:

- об'єднання ветеранів – Великої Вітчизняної війни, вояків ОУН-УПА, ветеранів локальних війн, війни в Афганістані, Збройних сил та ін.;

- об'єднання жертв політичних репресій, жертв нацизму, антифашистські організації та ін.;

- об'єднання культурно-просвітницького напрямку – «Просвіта», «Знання», Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Всеукраїнська спілка краєзнавців;

- молодіжні об'єднання – Національна скаутська організація, Спілка української молоді;

- національно-культурні об'єднання та спілки – азербайджанські, болгарські, вірменські, єврейські, молдавські, німецькі, польські, ромські, російські, угорські та ін.;

- об'єднання за професійними ознаками та спілки – бібліотекарів, учителів, журналістів, лікарів, письменників, художників.

Налагодження ефективної співпраці між цими дорадчо-консультативними органами принесе очевидну користь гуманітарній сфері регіонів, спричинить появу конкретних проєктів взаємодії. На сьогодні в інформаційному просторі зустрічаємо лише поодинокі приклади такої співпраці, головне місце серед яких посідають спільні засідання ГТР та ГР, зокрема у Київській та Полтавській областях.

Залишаються відкритими і питання щодо налагодження діалогу між ГТР і територіальними громадами. Станом на листопад 2012 р. жодна регіональна ГТР України не може відзначитися наявністю ефективного механізму зворотного зв'язку. Навіть у тих регіонах, де висвітленню діяльності рад приділено порівняно велику увагу, зазвичай обмежуються повідомленнями для населення області про засідання. Проте різниця між інформуванням і зворотнім зв'язком є очевидною та добре відомою і членам ГТР, і працівникам тих підрозділів обласних державних адміністрацій, які відповідають за відображення її діяльності в ЗМІ. На сьогодні триває ігнорування можливостей, що відкриваються завдяки використанню інформаційно-комунікативних технологій, чільне місце серед яких посідає всесвітня мережа. Гуманітарні ради не презентовані в жодній із соціальних мереж, жодна із восьми існуючих сторінок регіональних ГТР не має навіть окремих елементів технології інтерактиву.

У попередніх статтях ми неодноразово наголошували на вкрай низькому рівні репрезентації діяльності ГТР в інтернет-просторі [1; 6].

У рамках даного матеріалу обмежимося лише констатацією того факту, що принципових позитивних зрушень у цьому питанні майже не відбувається ані в абсолютному, ані в порівняльному вимірах. Єдиним винятком із наведеного є розпочата у 2012 р. практика розміщення стенограм засідань ГПР при Президентіві України на відповідній сторінці офіційного інтернет-представництва Глави держави [4]. Діяльність ГПР і на загальнодержавному, і на регіональному рівні висвітлюється значно гірше ніж, наприклад, робота Комітету з економічних реформ. Понад те, навіть ретельне опрацювання сторінки ГПР при Президентіві України не дає можливості зацікавленій особі переконатися у наявності громадських гуманітарних рад в областях країни через, поперше, відсутність посилань на їхні інтернет-ресурси, по-друге – через брак новин про їхню діяльність, по-третє – через відсутність у багатьох регіонах діяльності ГПР як такої. Додатковим підтвердженням зазначеного є наведена вище таблиця, що містить відомості про членів ГПР лише в одинадцяти регіонах, оскільки дані про персональний склад гуманітарних рад в інших областях є недоступними для ознайомлення в мережі інтернет.

Станом на 01.11.12 р. лише в третині регіонів України висвітлення роботи гуманітарних рад проводилося на задовільному рівні, з-поміж них – Волинська, Донецька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Херсонська, Чернігівська області. До другої групи можна зарахувати Раду Міністрів АР Крим, Івано-Франківську, Тернопільську, Харківську та Черкаську ОДА. Інформація, вміщена на офіційних інтернет-ресурсах наведених регіонів, засвідчує сам факт наявності ГПР, дає змогу ознайомитися із персональним складом Ради, Положенням про її діяльність, але не про конкретні дії. Показовим у цьому відношенні є приклад Харківської обласної ГПР, створеної однією з перших у державі і, порівняно з радами в інших регіонах, має низку практичних здобутків, зокрема розроблену та прийняту Концепцію гуманітарної політики Харківської області. Проте на відповідній сторінці інтернет-сайту ХОДА жодних відомостей про роботу гуманітарної ради станом на 01.11.2012 р. не було.

Решта дванадцять ОДА – Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Хмельницька та Чернівецька – утворюють третю і найбільшу за чисельністю групу. Протягом понад дворічного терміну, який минув з часу появи відповідного указу Президента, на офіційних сайтах зазначених регіонів не було розміщено інформації про будь-яку практичну діяльність ГПР.

У прямому зв'язку з наведеною вище знаходиться і проблема участі зацікавлених осіб у обговоренні питань гуманітарного розвитку і те-

риторіальної громади, і держави загалом. Усе це вкрай ускладнює реальне виконання такого завдання, як «забезпечення проведення громадських обговорень <...> з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку <...>, вивчення громадської думки з питань, що розглядаються радою» [9]. Тож на сьогодні нам не відомі результати жодного соціологічного опитування або іншого дослідження громадської думки з актуальних питань гуманітарного розвитку, яке було б проведене на замовлення ГПР.

Таким чином, дослідження усього комплексу відкритих даних про діяльність Громадських гуманітарних рад в Україні, а також результати моніторингу висвітлення роботи ГПР на офіційних інтернет-ресурсах обласних державних адміністрацій дають підстави для таких висновків.

**Перше.** Діяльність і гуманітарних рад загалом, і їхніх окремих робочих груп (комітетів) майже не планується. Наявність актуальних планів роботи ГПР є виключенням, а не правилом. Прикладом зазначеного є повна відсутність планів роботи робочих груп ГПР при Президентові України протягом усього 2012 р.

**Друге.** Майже не висвітлюється поточна діяльність ГПР. Очевидність цього підтверджується змістом рубрики «новини» на офіційному сайті Президента України. Вміщена там інформація фактично є конспектом виступів Глави держави на конкретних засіданнях ГПР. Жодної новини, яка б хронологічно не відповідала датам засідань, на згаданій інтернет-сторінці немає. У цьому випадку маємо на увазі не відсутність організаційної роботи з підготовки засідань, а брак інформації про конкретні дієві кроки, спрямовані на вирішення практичних завдань, поставлених перед ГПР Президентом.

**Третє.** Робота загальнонаціональної та регіональних ГПР не синхронізована. На центральному рівні розглядаються одні проблемні питання, в регіонах – інші. Участь регіональних ГПР у виробленні та реалізації державної гуманітарної політики є незначною.

**Четверте.** Безсумнівно високий науково-експертний, інтелектуальний потенціал ГПР використовується не достатньою мірою і безсистемно. Не вироблено механізму, завдяки якому колегіальна думка членів ГПР має аналізуватися і використовуватися для прийняття важливих рішень гуманітарного розвитку на користь злагоди та консолідації українського суспільства.

**П'яте.** Висвітлення в інформаційному просторі діяльності ГПР потребує суттєвого вдосконалення. Станом на листопад 2012 р. відсутні інтернет-сторінки громадських гуманітарних рад 16 регіонів України. Інтернет-ресурс ГПР в інших восьми областях є, у ліпшому випадку, якісно та охайно виконаною вітриною, але не дієвим інструментом

для прийняття швидких та ефективних рішень, як того вимагає логіка використання інформаційно-комунікативних технологій у процесах управління.

### Список використаних джерел

1. *Бульба В.* Громадська гуманітарна рада при Президентові України: підсумки року діяльності / В. Бульба, А. Меляков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=346>

2. *Бульба В. Г.* Громадська гуманітарна рада при Президентові України: проблеми становлення та перспективи діяльності / В. Г. Бульба, А. В. Меляков // Філософські та психолого-педагогічні засади управління : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – Т. XII. – Вип. 180. – Серія «Державне управління». – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – С. 40–46.

3. *Гриневиц В.* П'ятирічка патріотизму у відсотках / В. Гриневиц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/pyatirichka\\_patriotizmu\\_u\\_vidsotkah.html](http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/pyatirichka_patriotizmu_u_vidsotkah.html)

4. *Громадська* гуманітарна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/content/humanities\\_council.html](http://www.president.gov.ua/content/humanities_council.html)

5. *Здіорук С. І.* Пріоритети та перспективи гуманітарної політики Української держави / С. І. Здіорук, М. Т. Степико // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2 (19). – С. 37–48.

6. *Меляков А. В.* Проблеми інформаційного супроводу діяльності Громадських гуманітарних рад / А. В. Меляков // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 2 (10).

7. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади здійснення безпосереднього впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України / В. Ф. Нестерович // Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності. – 2011. – № 1. – С. 41–49.

8. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

9. *Про Громадську* гуманітарну раду : указ Президента України від 2.04.2010 р. № 469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10775.html>

10. *Шульга М. О.* Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні / М. О. Шульга. – К. : ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2011. – 448 с.



**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ:  
ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ  
ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

**Олександр БУХТАТИЙ,**

*кандидат наук з державного управління*

Сьогодні очевидним є те, що класична транзитологічна модель демократизації виявилася такою, що не відповідає розвитку України та низки інших пострадянських держав. У результаті зіткнення і конфлікту політико-економічних еліт, які через взаємний страх самознищення мали б зробити вибір на користь демократії, відбулося створення своєрідної угоди щодо «захоплення держави»: монопольної апропріації політико-економічних (з метою розподілу ресурсів і капіталу) та публічних функцій (з метою формування/деформування громадської думки). У мінімізованому сенсі це означає ні що інше, як те, що замість утвердження демократії та свободи інформації відбувається втаємничення та утворення різноманітних перешкод щодо доступу до інформації, створеної в процесі діяльності суб'єктів владних повноважень.

У праці «Конституція свободи» Ф. Гаєк (англ. *Friedrich August von Hayek*) наголошує на особливостях взаємозв'язку між державною політикою та гарантіями свободи інформації, оскільки «сьогодні ми повинні чітко усвідомлювати, що внаслідок змін у технологіях, які постійно створюють нові потенціальні загрози для індивідуальної свободи, жодний список захищених прав не можна розглядати як вичерпний» [3, с. 222].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми, вказує на тісний зв'язок між процесами демократичного державотворення та рівнем і характером розвитку механізму взаємодії органів державної влади й засобів масової інформації. Це питання перебуває у центрі уваги і науковців, і політиків. Значний вклад у дослідження впливу інституту засобів масової інформації на розвиток суспільства внесли М. Кастельс, Дж. Кін, Д. Клаппер, Г. Лассуел, У. Дж. Мак-Гуайр, М. МакЛюен, М. Прайс, Е. Роджерс, Т. Репкова, З. Бауман, Ж. Бодріяр, А. Моль, Г. Жулева та ін.

В Україні проблематиці взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації присвятили свої роботи В. Іванов, Є. Камінський, С. Квіт, О. Копиленко, Т. Котюжинська, Є. Макаренко, О. Маліс, А. Манойло, А. Марущак, В. Набруско, Б. Потятиник, Г. Почепцов, В. Різун, Ю. Фінклер, С. Чукут, М. Ожеван, М. Лациба, В. Андрусів, О. Нестеренко, Г. Красноступ та ін.

З огляду на характер зміни геополітичної ситуації на європейському континенті можна дійти висновку, що у другій половині ХХ ст. саме зростаючий обсяг потоків інформації, який на тому історичному етапі досяг певної граничної межі, зруйнував кордони європейських держав і став каталізатором об'єднавчого процесу сучасного європейського співтовариства. Очевидно, що питання врегулювання правових основ доступу до інформації, створеної державними органами, є лише частиною більш комплексної проблеми, яка ставить у центр уваги функціональність і ефективність демократичного врядування.

Новітні інформаційні технології послабили роль традиційних засобів масової інформації як посередників у обміні інформацією, але вони все ще залишаються важливим механізмом, за допомогою якого органи влади здійснюють комунікацію з громадянами. Очевидно, що впровадження нових технологій збору, обробки, зберігання та розповсюдження інформації відкриває нові перспективи для розвитку демократії. На думку Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, демократія працює лише у випадку раціональної поведінки індивідумів, умовою якої є наявність чесної неупередженої інформації про діяльність органів влади [4, с. 11]. Тому, на нашу думку, слід звернути увагу на питання законодавчого забезпечення доступу та поширення публічної інформації засобами масової інформації і в цьому сенсі звернути увагу на характерні функції та роль мас-медіа у демократичному суспільстві.

*Метою* статті є сприяння підвищенню ефективності взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації у сфері інформаційних відносин, зокрема в частині забезпечення доступу до публічної інформації.

Проблематика побудови сучасної системи взаємовідносин ЗМІ та органів державної влади бере свій початок зі зміни парадигми суспільних відносин у Європі, а саме зі зміни феодального устрою на капіталістичний – з часів буржуазних революцій XVII–XVIII ст., у результаті яких було здійснено перші спроби гарантування принципів свободи слова та інформації на рівні законодавства. Потрібно відзначити той суттєвий вплив, який здійснила на форму і зміст британського конституціоналізму революція 1688 р., у результаті якої у 1689 р. було прийнято «Біль про права» (*Bill of Rights*). Англійському суспільству знадобилося майже півсторіччя міжусобиць, щоб дійти висновку щодо важливості й необхідності «для відновлення і підтвердження своїх стародавніх прав і вольностей» заявити хоча б те, «що *свобода слова, висловлювань* і всього того, що відбувається у парламенті, не може бути приводом для переслідувань або бути предметом розгляду у будь-якому суді, окрім парламенту» [1]. Дослідники вважають, що найбільш потужний удар по системі європейського феодалізму завдала Французька ре-

волюція 1789–1794 рр., яка не тільки фактично започаткувала розвиток нового, буржуазного суспільства, а й вивела на вістря суспільних дискусій питання щодо забезпечення свободи слова та інформації.

Так, із прийняттям 3 вересня 1791 р. першої французької конституції було проголошено «Декларацію прав людини і громадянина» (*Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), в 11-му пункті якої зазначено, що «вільне вираження думок є одним з найбільш дорогоцінних прав людини; кожен громадянин може висловлюватися, писати і друкувати вільно, під загрозою відповідальності лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом» [1, с. 251].

У другій половині ХХ ст., досліджуючи тему втручання органів влади у діяльність мас-медіа, англійський дослідник Дж. Кін (англ. *John Kean*) виокремив п'ять «ідеальних типів» сучасної державної цензури, притаманної країнам західної демократії: обмеження дії мас-медіа (створення несприятливого правового поля); утаємничення; дефактуалізація; рекламування держави; корпоративність [6, с. 76].

Французький філософ Ж. Бодрійяр (фр. *Jean Baudrillard*) зазначав, що ми перебуваємо у світі, в якому дедалі більше інформації і дедалі менше смислу. Причому автор виокремив три гіпотези:

- інформація продукує смисл (негентропічний чинник), але їй не вдається компенсувати раптову втрату значення в усіх сферах. Спроби повторно ін'єктувати через засоби масової інформації змісти виявляються марними: втрата, поглинання смислу відбувається швидше, ніж його повторна ін'єкція. Це ціла ідеологія свободи засобів масової інформації, поділених на незчисленні індивідуальні чарунки передач, ледь не ідеологія «антимедіа»;

- інформація не має нічого спільного зі значенням. Це гіпотеза К. Шеннона (англ. *Claude Elwood Shannon*), згідно з якою сфера інструментальної інформації, технічний медіум не передбачає ніякої доцільності смислу;

- між двома явищами існує чіткий і необхідний взаємозв'язок тією мірою, якою інформація прямо руйнує або нейтралізує смисл і значення. Втрата смислу прямо пов'язана із підривною та відлякувальною дією інформації та засобів масової інформації [2, с. 117–118].

Вітчизняний дослідник М. Ожеван уживає поняття «медіакратія» – наслідок реально існуючого протиріччя між ринком і демократією, яке часто замовчують, але яке навряд чи можна загнати в підпілля. Ринок, із медіа-ринком включно, має тенденцію до концентрації капіталів, унаслідок чого за стихійних умов рано чи пізно власником лівової частки медіа-ресурсів стає невеличка група ринково-орієнтованих людей. Тоді як демократія – це справа загалом» [9, с. 201]. Вільному формуванню громадської думки заважають і старомодні принципи

втаємничення і втручання владних структур у діяльність мас-медіа, і нові технології маніпулювання механізмами інформаційної політики.

Варто зауважити, що багатовимірність сучасного інформаційного простору обумовлює існування різноманітності видів інформації, її носіїв, джерел, каналів розповсюдження та наслідків, які вона спричиняє. Тому специфіка інформаційних відносин органів державної влади та мас-медіа полягає у здійсненні впливу на формування громадської думки, що уособлює цілеспрямоване інформування та встановлення контролю за поширенням інформації і серед громадян, і в глобальному інформаційному просторі. Таким чином, необхідно говорити про існування особливої функції держави, механізмом реалізації якої є державна інформаційна політика, в аспекті якої взаємодію органів державної влади та засобів масової інформації потрібно розглядати як один із дієвих інструментів.

Особливий інтерес викликають два моменти. *По-перше*, державне управління, яке, по суті, має інформаційну природу, на сучасному етапі нерозривно пов'язане з циркуляцією інформації. Це своєю чергою має бути інтерпретовано у термінах, які дають визначення основним принципам та процесам оперування інформацією. Дж. Кін, досліджуючи зв'язок між мас-медіа та демократією, зазначив, що «народний уряд без народної поінформованості, або без засобів, які її забезпечать, є лише прологом до фарсу або трагедії, або ж до обох водночас» [6, с. 119]. Це підкреслює головну роль, яка покладається на механізм взаємодії органів державної влади і засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення. У цьому сенсі процес створення, зберігання та поширення інформації у мас-медіа є об'єктом управління. *По-друге*, головною метою будь-якої державної інформаційної політики (прихованої чи відкритої, коротко чи довгострокової) є здійснення впливу на свідомість громадян, фокусування інформаційного потоку на формуванні симулякрів, наближення до ідеалізації політичних персон та їхніх дій, а також прищеплення відповідних політичних, культурних та ідеологічних норм.

Сучасні ЗМІ знаходяться в епіцентрі цього процесу. У демократичному суспільстві природа засобів масової інформації полягає в тому, що вони є найважливішим соціально-політичним інститутом демократії, покликаним забезпечувати громадський контроль за діяльністю органів державної влади, сприяти формуванню громадської думки, зберігати і розвивати національну ідентичність тощо.

Свобода слова та вільне вираження своїх поглядів і переконань гарантується Конституцією України і відповідно до одного з перших інформаційних законодавчих актів незалежної України – «доконституційного» Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» означають право кожного громадянина вільно й

незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації [12].

Зазначеним актом дається визначення поняття «журналіст», а саме: журналістом є творчий працівник, який професійно збирає, одержує, створює і займається підготовкою інформації для засобу масової інформації та діє на підставі трудових чи інших договірних відносин з його редакцією або займається такою діяльністю за її уповноваженням. Це поняття є більш вузьким, порівняно зі стандартами Ради Європи, де у сфері медіа термін «журналіст» означає будь-яку фізичну або юридичну особу, яка регулярно або професійно задіяна в зборі та публічному поширенні інформації через будь-які засоби масової інформації [15, с. 66].

Варто зазначити, що Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» декларував принцип переваг журналіста на одержання відкритої за режимом доступу інформації [12], тоді як нова редакція Закону України «Про інформацію» не передбачає будь-яких преференцій щодо доступу до інформації для мас-медіа та журналістів. Ця позиція є співзвучною з європейською практикою, адже на сьогодні в усіх країнах сучасного Європейського Союзу законодавчо визначені засади щодо «права кожного» на доступ до публічних документів, до яких відносяться і опрацьовані органами влади, і отримані або подані цими органами документи. У 2002 р. Рада Європи ухвалила Рекомендацію «Про доступ до офіційних документів», де під визначення «офіційні документи» підпадає «будь-яка інформація, що зафіксована в будь-якому вигляді, розроблена або отримана органами державної влади і пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, за винятком документів, що перебувають на стадії підготовки» [15, с. 73]. Особливий акцент треба зробити на тому, що сучасні європейські правознавці взагалі не розглядають органи державної влади як власників інформації, вважаючи, що цим власником є все суспільство – суб'єкт, який фінансує її створення, збір та зберігання, тобто платники податків, громадяни, а тому обов'язок органів державної влади полягає у забезпеченні належного доступу до інформації всім запитувачам. Так, 27 листопада 2008 р. Радою Європи було прийнято Конвенцію про доступ до офіційних документів, якою врегульовуються питання щодо відкритості інформації. Крім того, міжнародні судові органи чітко визначають основоположне право людини на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади.

9 травня 2011 р. набрала чинності нова редакція Закону України «Про інформацію», згідно з яким до основних принципів інформаційних відносин належать гарантованість права на інформацію; відкри-

тість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації [10]. Основними напрямками сучасної державної інформаційної політики є забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень. Крім того, з набранням чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» [11] суттєво змінилися терміни надання інформації, створеної в процесі діяльності суб'єктів владних повноважень: установлено право на швидке (до 5 робочих днів) отримання публічної інформації фізичними і юридичними особами, а також об'єднаннями громадян, які не мають юридичного статусу [7, с. 110]. Як свідчить практика, подальша реалізація Закону неодмінно матиме позитивний вплив на втілення у громадській свідомості важливості демократичних цінностей і громадянських свобод, забезпечення конституційних гарантій права кожного на інформацію, вільного вираження думок і поглядів незалежно від державних кордонів.

Крім того, потрібно відзначити факт спроби здійснення законодавчого врегулювання ще однієї проблеми – право журналіста не розкривати джерела інформації. У Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» визначено право журналіста на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком випадків, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду [12]. Стаття 25 Закону України «Про інформацію» також визначає, що журналіст має право не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дає змогу встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону [10].

В аспекті дослідження проблематики взаємовідносин органів державної влади та ЗМІ доцільно звернути увагу на особливе поняття «суспільно значуща інформація» саме як на окремих сегмент широкого масиву інформації, яка становить суспільний інтерес, тобто на ту інформацію, що створюється у процесі діяльності органів влади, і матеріалізація якої відбувається способом її фіксації в будь-якому вигляді. У новій редакції Закону України «Про інформацію» дано визначення поняттю «інформація, яка є предметом суспільного інтересу». Законодавство визначає, що такою є інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяль-

ності) фізичних або юридичних осіб тощо [10]. Причому відповідно до законодавства така інформація може бути поширена без згоди її власника або розпорядника. Здебільшого ця інформація знаходиться у володінні органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів, що здійснюють владні, управлінські функції відповідно до законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, крім того це стосується також суб'єктів господарювання – підприємств, установ та організацій, що займають монопольне становище на ринку або виконують завдання, покладені на них законодавством, або є суб'єктами природної монополії.

Відповідно до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» журналіст має право на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів. Порядок і форма запиту щодо доступу до офіційних документів і запиту щодо надання письмової або усної інформації для друкованих засобів масової інформації, терміни їх розгляду, відмова та відтермінування їх задоволення, порядок відшкодування витрат, пов'язаних із задоволенням запитів, а також характер документів та інформації, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитом, визначаються Законом України «Про інформацію» [12].

Когнітивно-психологічні методи реалізації сучасного механізму взаємодії органів державної влади та мас-медіа базуються на здатності останніх здійснювати майже монопольний вплив на формування громадської думки. Сучасна форма організації влади базується на пріоритетності тих, хто контролює процеси формування і поширення масової інформації. І якщо у західному суспільстві це деякою мірою стримується традиціями демократичного діалогу влади й суспільства, відповідальністю еліт, то в українському суспільстві посилення медіа-політичних способів управління державою, по суті, нічим не обмежується. При цьому втрачається зміст політичної комунікації – створення передумов до приходу публічної влади, адже відкритість у взаємовідносинах органів державної влади та засобів масової інформації, є необхідним чинником в умовах демократичного державотворення.

Географічні кордони будь-якої держави перестали відмежовувати одне суспільство від іншого, що спричинило виникнення феномену постіндустріального розвитку – т.зв. глобального інформаційного простору, в якому інформація є класичним прикладом суспільного блага, оскільки за своєю суттю її споживання є неконкурентним: споживання інформації одним суб'єктом не перешкоджає решті також споживати її. Із цих міркувань інформація є непереобтяженим благом. Інформаційний простір – це специфічне середовище, в якому здійснюється реалізація інформаційної функції держави, яка як і будь-яка інша функція

потребує набору певних методів і методик. Водночас мас-медіа свідомо чи неусвідомлено перешкоджають обміну інформацією між органами влади та громадськістю. Реалізуючи право монопольної трансляції масової інформації на аудиторію, мас-медіа керуються своїми власними стандартами щодо визначенні критеріїв її «новизни та суспільної важливості».

Чинна редакція Закону України «Про інформацію» передбачає додаткові гарантії забезпечення доступу до інформації журналістів та ЗМІ. Зокрема, ст. 25 Закону гарантує право журналіста здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом, а також безперешкодно відвідувати приміщення суб'єктів владних повноважень, відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятими у відповідні терміни їхніми посадовими і службовими особами, крім випадків, передбачених законодавством [8, с. 16]. Стаття 26 встановлює посилену форму комунікації між суб'єктами владних повноважень і журналістами – акредитацію. Ця процедура передбачає додаткові преференції для акредитованих мас-медіа та журналістів, а саме суб'єкти владних повноважень, що здійснили акредитацію журналістів, працівників засобів масової інформації, зобов'язані сприяти провадженню ними професійної діяльності; завчасно сповіщати їх про місце і час проведення сесій, засідань, нарад, брифінгів та інших публічних заходів; надавати їм інформацію, призначену для засобів масової інформації; а також сприяти створенню умов для здійснення запису і передачі інформації, проведення інтерв'ю, отримання коментарів посадових осіб. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [10].

Вітчизняне законодавство визначає, що суб'єкти інформаційних відносин, до яких відносяться і засоби масової інформації, звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною. Додаткові підстави звільнення від відповідальності засобів масової інформації та журналістів встановлюються законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства» та ін.

Таким чином, зважаючи на прогресивні зміни, внесені до вітчизняного законодавства у галузі інформації, можна **сформулювати такі висновки**, які характеризують ступінь невідповідності демократичним стандартам існуючого механізму взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації в Україні. У зв'язку із цим необхідно посилити:



- законодавчі гарантії захисту професійної діяльності журналістів, зокрема щодо конфіденційності джерел інформації журналістів і встановлення законом виключного переліку випадків, у яких відомості про ці джерела можуть бути розкриті за рішенням суду;

- законодавчі гарантії реалізації права особи на доступ до інформації, визначення у Законі України «Про доступ до публічної інформації» поняття та критеріїв суспільно необхідної інформації (Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи *Rec (2002) 2* «Про доступ до офіційних документів»; Конвенція Ради Європи від 27 листопада 2008 р. № 1042 «Про доступ до офіційних документів»);

- законодавчо визначений обов'язок щодо затвердження правил акредитації журналістів підприємствами, організаціями та установами, статус яких визначається як «суб'єкти владних повноважень» (Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № *R (96) 4* «Про захист журналістів за умов конфлікту і тиску»).

Крім того, потребує приведення у відповідність із Законом України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію» Цивільного кодексу України, зокрема щодо виключення поняття «негативна інформація» як такого, що суперечить законодавству та європейським стандартам.

У демократичному суспільстві принципи взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації нерозривно пов'язані із природою державного управління, і саме на органи державної влади з метою створення ефективної системи протидії спробам здійснення маніпуляцій громадською думкою покладаються обов'язки щодо забезпечення рівноправного доступу до публічної інформації, сталого розвитку ЗМІ усіх форм власності як незалежних і рівноправних суб'єктів інформаційної діяльності, а також підвищення у суспільстві рівня медіа-освіченості.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі** полягають у послідовному впровадженні та практичній реалізації норм, які б відповідали європейським стандартам доступу до інформації, створеної в процесі діяльності суб'єктів владних повноважень, що на сучасному етапі ускладнюється відсутністю чіткої категоризації понятійного апарату Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про інформацію» (нова редакція), відповідальності за порушення законодавства у цій сфері та незалежної судової системи.

### Список використаних джерел

1. *Блохин Н. Н.* Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.): сб. документов / Н. Н. Блохин – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 588 с.

2. *Бодріяр Ж.* Симулякри і симуляція / Ж. Бодріяр ; пер. з фран. В. Ховхун. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2004. – 230 с.
3. *Гаек Ф. А.* Конституція свободи / Ф. А. Гаек ; пер. з англ. М. Олійник, А. Королишина. – Львів : Літопис, 2002. – 556 с.
4. *Гонцяж Я.* Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
5. *Как да* получим доступ до информация [наръчник]. – София : Издава «Програма Достъп до Информация», 2009. – 87 с.
6. *Кін Джон.* Мас-медіа і демократія / Джон Кін ; пер. з англ. О. Гриценко. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.
7. *Медиа-ландшафты* стран восточного партнерства / ред. коллектив Э. Погосбемян [и др.]. – Ереван : Ереванский пресс-клуб, 2011. – 120 с.
8. *Методичні* рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.] // Укр. незалежний центр політ. дослідж. – 2-ге вид. допов. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 164 с.
9. *Ожеван М. А.* Медіатизація та медіакратія: масові комунікації у системі національної та міжнародної політичної безпеки / М. А. Ожеван // Стратегічна панорама. Інформаційні відносини та технології. – 2007. – № 2. – С. 198–201.
10. *Про внесення* змін до Закону України «Про інформацію» : закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.
11. *Про доступ* до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
12. *Про друковані* засоби масової інформації (пресу) в Україні : закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1 (05.01.93). – Ст. 1.
13. *Про порядок* висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
14. *Ролз Джон.* Політичний лібералізм / Джон Ролз ; пер. з англ. О. Мокровольського. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 382 с.
15. *Стандарти* Ради Європи у сфері медіа : законодавчий бюлетень. – К. : IREX Y-Медіа, 2005. – 86 с.
16. *Токвіль Алексіс де.* Про демократію в Америці : у 2 т. / Алексіс де Токвіль. – К. : Вид. дім «Всесвіт», 1999. – 590 с.

**СПЕЦИФІКА ТА ПРОБЛЕМИ ДОСТУПУ  
ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНИ**

**Євген КАРАСЬ**

9 травня 2011 р. набув чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації». Це відкрило новий простір можливостей для участі українських громадян у політичних процесах усередині країни. Громадяни отримали змогу значно сильніше контролювати дії влади та уряду. Суспільство отримало широкі можливості для контролю більшості бюджетних процесів. Закон означив появу швидкого доступу до великих обсягів державної та урядової інформації. Він дає змогу громадськості суттєвим чином впливати на рівень корупції завдяки контролю ефективності використання бюджетних коштів. Новий закон розкрив нові горизонти для громадянського суспільства.

Державний апарат значною мірою опанував свої нові обов'язки із практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації». У середньому по Україні 343 державних службовці щоденно зайняті роботою над запитами громадян. Центральні органи влади та обласні адміністрації за 2012 р. отримали понад 33 тис. інформаційних запитів. До Президента України звернулися понад 4 тис. запитувачів. Усі запитувачі отримали відповіді на свої звернення. Загалом за рік було відкрито для громадського доступу 112 тис. документів. Половина від загальної кількості запитувачів – що становить понад 30 тис. громадян – здійснювала запит на отримання інформації за допомогою електронної пошти [2, с. 46].

Але разом з тим ефективність Закону України «Про доступ до публічної інформації» частково знижує очікувана інертність державних службовців щодо своїх нових обов'язків. Сьогодні держава має труднощі з видачею громадянам інформації повною мірою. В тій чи іншій сфері громада ще зустрічає неповноцінну роботу Закону. Однак проблемі з реалізацією прав, наданих законом, головним чином формує не лише очікувана відсутність великої активності з боку державних службовців. Найголовнішою причиною проблем щодо реалізації нових можливостей є низький рівень поінформованості громадян щодо способів використання нового закону. Розуміння громадянами сутності Закону забезпечить сталу й широку активність щодо роботи з ним. Без належного рівня знання громадськістю своїх законних прав стає неможливим виконання поставлених цим законом цілей. У даному матеріалі йдеться саме про дослідження роботи Закону України

«Про доступ до публічної інформації» в сучасних реаліях українського громадянського суспільства.

Принцип свободи інформації повноцінно втілюється за умови існування механізмів забезпечення доступу громадян до цієї інформації. Правова держава можлива лише за умови прозорості органів влади та широкого охоплення громадян процесами участі у прийнятті суспільно важливих рішень. З огляду на це існує потреба забезпечення права на доступ до публічної інформації, якою володіють органи державної влади. Подібна потреба обґрунтована змістом владних відносин, адже службовці приймають рішення і здійснюють свою політику від імені громади, що робить їх підзвітними перед нею за результати своєї діяльності.

Правове забезпечення права на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Характер взаємодії влади та громадян, що закладається Законом «Про доступ до публічної інформації», відповідає міжнародному досвіду побудови злагоджено працюючого державного механізму. Ще з 1766 р. закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів.

Загалом досвід інших країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції [1, с. 8]. Закони, що регулюють питання доступу до публічної інформації працюють у більшості демократичних країн світу, зокрема в таких як США, Велика Британія, Латвія, Естонія, Словаччина, Болгарія, Угорщина [1, с. 7].

Закон передбачає презумпцію відкритості інформації, що дає людям змогу більше знати, чим займається влада. Закон створює тиск на владу, змушує рахуватися з громадською думкою. Із моменту набуття Законом чинності було максимально спрощено доступ громадян до будь-якої необхідної їм публічної інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень та інші розпорядники. Влада постає перед фактом, що необхідно враховувати думку громадян при розгляді, наприклад, питань розпорядження бюджетними коштами, адже потім доведеться відповідати на запити.

Під час ухвалення Закону України про доступ до публічної інформації в Україні безпосередньо з боку Президента були поставлені такі цілі:

- виконання Закону зробить роботу влади більш відкритою та зрозумілою для громадян;

- зменшить поле для корупції серед державних службовців через неможливість приховати інформацію про розпорядження державним майном і коштами;

- допоможе впровадити сучасні елементи електронної демократії – вперше надаючи можливість громадянину спілкуватися з державою без обов'язкової ідентифікації, через електронну пошту [2, с. 58].

Безумовно, згаданий Закон значно полегшив роботу журналістам, особливо тим, що працювали над аналітичними матеріалами та проводили журналістські розслідування.

Міжнародні стандарти, на яких базується і український закон, розглядають доступ до інформації у пасивному й активному аспектах. Держава має забезпечити доступ до інформації в активний і пасивний спосіб. Це передбачає не лише роботу із запитами на отримання інформації, але й регулярне оприлюднення публічної інформації у друкованих виданнях відповідних органів та на веб-сторінках розпорядників інформації.

Оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади на офіційних веб-сайтах передбачає не просто її розміщення там, але й постійне оновлення – невідкладно, та не пізніше 5 робочих днів із дня затвердження документа; після створення чи зміни інформації [2, с. 14].

На відміну від позиції, коли активний і пасивний доступ розглядається як дії особи щодо отримання публічної інформації, міжнародні стандарти розглядають аспекти доступу саме в контексті забезпечення органом влади реалізації права на доступ до публічної інформації.

Пасивний аспект доступу (з боку органу влади) передбачає відповідь органу на запит від особи/групи осіб, забезпечення їхньої участі в засіданні колегіальних органів, надання можливості ознайомитися з публічною інформацією в органі влади.

Активний аспект доступу (з боку органу влади) – обов'язок органу влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів – публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо [1, с. 13].

Глибоко опрацьована також процедура обмеження доступу громадян до закритої інформації. Розроблено чіткий перелік вимог, згідно з якими інформація не підлягає відкритому оприлюдненню. Цю процедуру детально описано для уникнення непорозумінь і зловживань з боку влади через бажання приховати ту чи іншу інформацію. Обмеження доступу до публічної інформації на законних підставах може відбуватися за сукупності трьох показників.

1. В інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

2. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди зазначеним вище інтересам.

3. Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес щодо її розповсюдження [2, с. 7].

Суворо регламентація публічної інформації має на меті спростити доступність її для населення. Державний службовець має вичерпний перелік документації, забороненої для публікації. Службовець зобов'язаний аргументувати відмову в наданні інформації посиланням на конкретну норму закону. Ці заходи спрямовані на максимальне спрощення процесу доступу до публічної інформації та нівеляцію бюрократичних перешкод на цьому шляху.

Однак, незважаючи на простий і зрозумілий алгоритм роботи Закону, практика його застосування свідчить, що іще зарано говорити про повну практичну реалізацію його можливостей. Протягом 2011–2012 рр. Центр Політичних Студій та Аналітики в рамках Партнерства громадських організацій «Новий громадянин» здійснював системний моніторинг органів влади на виконання ними норм Закону у спосіб щомісячного надсилання однотипних тематичних запитів у всі обласні державні адміністрації та міські ради міст обласного підпорядкування. Після аналізу 12-ти хвиль запитів експерти Центру відмітили типові порушення, а саме: ненадання відповіді, невчасність відповідей, відповіді не в повному обсязі, не повною мірою забезпечений пасивний доступ до інформації через неоприлюднення інформації на сайтах тощо [2, с. 5].

Державні представники неодноразово підкреслювали розуміння важливості взаємодії державного та недержавного сектору у забезпеченні ефективного впровадження закону в дію. У перші місяці роботи закону Денис Іванеско, керівник Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України наголосив: «Лише спільними зусиллями влади, місцевого самоврядування і громадських організацій ми можемо забезпечити якісну роботу Закону «Про доступ до публічної інформації» [3].

Основною проблемою лишається правове незнання широкими колами громадян спосіб отримання публічної інформації. За час введення Закону в дію різними громадськими організаціями було проведено низку семінарів і видано низку посібників, спрямованих на навчання населення України прийомам роботи в новому правовому полі. Але на сьогодні можна точно сказати, що рівень охоплення гро-

мадян поточною просвітницькою мережею щодо використання закону є у край недостатнім. Характерною рисою України є висока соціальна напруженість і поширеність протестних настроїв серед населення. Високий рівень корупції – а на сьогодні, згідно з результатами дослідження індексу сприйняття корупції за 2012 р., Україна посідає 144-е місце зі 176 країн, охоплених дослідженням *Transparency International* [4] – сприяє ще більшому загостренню соціальних проблем.

Тому саме в українських соціально-політичних реаліях пізнання громадою повною мірою всіх можливостей Закону сприятиме суттєвому поліпшенню стану громадянського суспільства. Закон дає змогу набути безпрецедентно широкого ознайомлення з усією інфраструктурою державних процесів. Простий і швидкий доступ до публічної інформації набуває практичного значення не лише у вирішенні тієї чи іншої проблеми. Прозорий характер інформації може слугувати і важливим чинником підвищення правової освіти населення, прояснення способів функціонування державних механізмів.

Високий рівень корупції в органах державної влади викликає появу в суспільстві великої кількості процесів, пов'язаних з неефективним і непрозорим характером використання державних коштів, або ж надання тих чи інших дозволів чи рішень. Часто розвиток подібних процесів провокує громадські протести, знижує рівень довіри до державних органів і підриває соціально-політичну стабільність суспільства. За таких обставин реагування громадськості на помилки та порушення державних чиновників проходить у край напруженій формі, в умовах, коли важко вести змістовний конструктивний діалог, що призвів би до вирішення проблеми. Наявність Закону «Про доступ до публічної інформації» суттєво нормалізує та цивілізує цей процес. Оперативність, швидкість і доступність інформації, забезпечені новим законом, дають змогу громадським організаціям, журналістам і пересічним громадянам отримувати на руки змістовні державні документи. Ці документи стають вагомими інструментами апелювання до органів влади. Таким чином, громадський протест здобуває значно більше можливостей для перетворення на конструктивний діалог із державними органами. Закон дає змогу представникам громади отримати для своєї аргументації офіційну державну документацію із реальними підписами керівних осіб. Це можливо зробити у стислі терміни і з широкого кола питань. Такий шлях розвитку сфери вирішення конфліктних питань між громадою і владою мінімізує суб'єктивні політичні протестні настрої та сильно сприяє утворенню клімату діалогу й конструктивності.

Практичне застосування доступу до публічної інформації розкриває перспективи більш змістовного та конструктивного вирішення щонайширшого різноманіття проблемних суспільних питань. Закон дає

зможу глибоко інспектувати громадськістю всі сфери державної роботи. Від найвищих органів влади до районної адміністрації громадська організація чи пересічний громадянин може просто та швидко отримати необхідний йому документ, що офіційно завіряється під відповідальність конкретного державного органу. Передусім важливо відзначити велику практичну цінність закону для зняття напруги довкола наріжних гостросоціальних конфліктних проблем із виділенням бюджетних коштів, особливо на рівні міст і селищ, щодо болючих питань будівництва соціального житла, чи містобудування загалом, ремонту доріг, забезпечення освітньої інфраструктури тощо.

Наявність доступу до публічної інформації в сучасній Україні має дуже важливе значення для гармонійного розвитку громадянського суспільства та державних інституцій. Уміння громадян використовувати вільний обіг публічної державної інформації забезпечує підвищені можливості вирішення громадянами соціальних проблем і контролю влади. Доступ до публічної інформації сприяє зниженню рівня корупції державних службовців і збільшенню соціальної відповідальності в роботі державних органів влади. Разом з тим основними перепонами до повноцінного практичного функціонування можливостей доступу до публічної інформації лишається низький рівень правової освіти населення. Виникає украй важливе завдання навчання широких кіл громадян використанню нових інформаційних можливостей. Дані потреби спільно вистребувані і інститутом громадянського суспільства, і державною владою.

### Список використаних джерел

1. *Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації»* / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – 2-е вид. допов. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 164 с.
2. *Абетка з доступу до публічної інформації* : навч.-метод. посіб. / за ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана. – К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. – 88 с.
3. Прес-служба Президента України Віктора Януковича. «Денис Іванеско: Влада і недержавні організації повинні об'єднати зусилля, щоб громадяни України більше дізналися про переваги, що надає Закон «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20330.html?PrintVersion>.
4. *Transparency International оцінила рівень корупції в Україні: Ганьба для нації* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.dt.ua/ECONOMICS/transparency\\_international\\_otsinila\\_riven\\_koruptsiyi\\_v\\_ukrayini\\_ganba\\_dlya\\_natsiyi-113229.html](http://news.dt.ua/ECONOMICS/transparency_international_otsinila_riven_koruptsiyi_v_ukrayini_ganba_dlya_natsiyi-113229.html)



## ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА У СИСТЕМІ ЧИННИКІВ ПОБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Ольга КАРП'ЮК

Розвиток людини, зміна її місця і ролі у виробництві й суспільстві є однією із визначальних проблем соціально-економічного прогресу. Знання як новий виробничий ресурс і форма реалізації та примноження розумового потенціалу людини визначають утвердження інноваційного типу розвитку, інтелектуалізацію виробництва і праці. Водночас науково-технічний прогрес утвердився як найважливіший чинник економічного зростання, основа конкурентоспроможності фірм, корпорацій, галузей, національних економік. У сучасному світі виняткову роль відіграють інформаційно-комунікаційні та високі виробничі технології. Інновації – точки відліку, з яких починаються всі історії успіху – в бізнесі, науці, владі. Людський інтелект є справжнім *perpetuum mobile* – вічним рушієм прогресу в найрізноманітніших сферах: від мікробіології, авіабудівництва – до політичних і соціальних технологій. Тому важливим чинником становлення громадянського суспільства в Україні є запровадження в державі інноваційної політики.

У вітчизняних і зарубіжних наукових публікаціях громадянське суспільство та інноваційна політика розглядаються з позицій впливу інноваційної культури на розвиток громадянського суспільства загалом [7, с. 38], знаходження адекватних відповідей на виклики часу завдяки формуванню та розвитку інноваційної інфраструктури і громадянсько-політичних утворень [3], ролі держави у процесі розвитку інноваційної економіки [2, с. 15].

Незважаючи на значну кількість публікацій, у яких висвітлюються різні аспекти впливу громадянського суспільства на розвиток інноваційної політики в Україні, недостатньо уваги приділено гармонізації трактування понять, пов'язаних із терміном «громадянське суспільство», у наукових публікаціях і нормативно-правових документах.

У зв'язку із цим *метою* даної статті є визначення ролі інноваційної політики у системі чинників побудови громадянського суспільства.

Глобалізація як найостанніше втілення п'яти сторіч тріумфальної західної модернізації змінює соціальні ієрархії, асоційовані з політичними класами, людськими расами, суспільними взаємовідносинами у світовому масштабі, що відразу впливає на переконливі владних відносин, перерозподіл багатства і посилення нових схем соціальної й економічної нерівності. Швидкість цих процесів, яка набли-

жається до швидкості зміни поколінь у світі, вимагає пошуку механізмів розвитку й використання сучасних результатів науково-технічної революції у всіх галузях суспільного виробництва.

Академік НАН України Анатолій Чухно стверджує, що в наш час науково-технічний прогрес (*дали* – НТП) є головним чинником економічного зростання і що НТП спричинив поширення інноваційного типу розвитку. Це привело до зміни умов економічного зростання, спричинило всестороннє поєднання науки, техніки й виробництва, фундаментальних і прикладних наук, їх прискорене впровадження у виробництво, зумовило формування і розвиток нових структур – національних інноваційних систем, які знаменують подальшу інтеграцію науки, техніки та виробництва, посилення їх взаємодії заради підвищення науково-технічного рівня, зростання ефективності й конкурентоспроможності виробництва. Усе це дає підстави вважати національну інноваційну систему складником механізму функціонування і розвитку економіки, адже саме вона забезпечить створення і поширення нових технологій, розробку механізмів їх упровадження у виробництво [11, с. 27–28].

Найвищою формою НТП є суспільство, яке характеризується вивільненням людини від безпосереднього управління технічними системами на основі переходу від механізованого виробництва до комплексно автоматизованого; перетворенням науки на вирішальну продуктивну силу суспільства, безпосередній об'єкт і засіб праці; органічним поєднанням наукової й технічної революцій. Відбувається такий перехід завдяки тому, що основні напрями науково-технічної революції зробили глобалізацію двигуном розвитку продуктивних сил сучасного суспільства [9, с. 30, 33].

Свою чергою суспільство, засноване на знаннях (*Knowledge society*, *K*-суспільство) на сьогодні відіграє дедалі більшу роль. У стратегічній перспективі завдяки пріоритетному виробництву і використанню новітніх знань певна група країн відчутно підсилить свою роль у світових процесах, підвищивши тим самим якість і безпеку життя своїх громадян. Решта ж країн стануть більш залежними від першої групи і розраховуватимуться з нею за блага цивілізації дешевою робочою силою, природними ресурсами, екологічними квотами та іншими складниками своєї національної безпеки. Формування правильного бачення місця та ролі України у глобалізованому суспільстві, заснованому на знаннях, та ефективної політики для досягнення намічених цілей у близькій і далекій перспективі, є вкрай важливими чинниками на ранніх стадіях становлення *K*-суспільства. Тому для прийняття ефективних управлінських рішень щодо розробки та застосування необхідних механізмів реалізації стратегії сталого розвитку суспільства, за-

снованого на знаннях, виняткове значення мають оцінки відповідності функціонування окремих національних господарств певним принципам і пріоритетам.

Результати порівняльних статистичних вимірів результативності переходу України до моделі зрівноваженого інноваційного розвитку на засадах громадянського суспільства відображаються у відповідних міжнародних рейтингах (табл.).

Таблиця

### Україна у міжнародних рейтингах\*

Індекс	Інституція	Рік	Місце
Рейтинг глобалізації ( <i>Globalization Index</i> ) (економічна інтеграція, технології, приватні контакти і політика)	Міжнародна консалтингова компанія <i>A. T. Kearney</i>	2011	46 серед 181
Рейтинг глобальної конкурентоспроможності ( <i>The Global Competitiveness Index</i> )	публікується Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ)	2011	89 серед 139
Індекс економічної свободи	<i>The Heritage Foundation</i> спільно з журналом <i>The Wall Street Journal</i>	2011	164 серед 174 («задушена економіка»)
Індекс сприйняття корупції	Громадська організація <i>Transparency International</i>	2011	134 серед 182
Індекс розвитку людського потенціалу	ООН	2011	76 серед 175
Індекс якості життя	<i>International Living Magazine</i>	2011	62 серед 192

\* Систематизовано автором на основі джерела: *Україна* в міжнародних рейтингах: оцінка впливу технологічного фактора [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog>

Як бачимо, Україна у відповідних рейтингах посідає далеко не останні місця, особливо в тих, які стосуються її конкурентоспроможності при виході на міжнародну арену. Водночас такі показники розвитку громадянського суспільства як індекси економічної свободи і сприйняття корупції характеризують Україну як країну із «задушеною» економікою. Попри те, що Україна має один із найвищих у світі індексів освіченості (98 %) та значний науковий потенціал, вона залишається країною з низькотехнологічним виробництвом та слаборозвиненою інформаційною інфраструктурою [1].

Інші показники, а саме показники розвитку людського потенціалу та якості життя, стримують негативні сторони глобалізації, якими пе-

реймається значна частина населення держави. Розглянемо переваги й недоліки сучасних глобалізаційних процесів:

Переваги	Недоліки
1. Нові можливості більш ефективного розміщення світових ресурсів	1. Нерівномірний розподіл зростання світового доходу між різними країнами, в якому значну перевагу мають високорозвинені країни
2. Вільний доступ до світових ресурсів	2. Економічна, фінансова та політична експансія розвинених країн
3. Загальне зростання світового виробництва та доходу	3. Поглиблення диференціації між країнами за економічним розвитком
4. Стимулювання експортних операцій завдяки розширенню ринків збуту	4. Тенденції до зникнення національних особливостей народів та етносів
5. Стабілізація інвестиційних процесів, що зумовить оздоровлення «проблемних» галузей економік країн, що розвиваються	5. Зростання залежності слабо-розвинених країн від стратегічних партнерів

Щоб не допустити домінування вищенаведених недоліків сучасних глобалізаційних процесів, підґрунтям для впровадження та розбудови економіки знань в Україні як потреби відповідної перебудови соціально-економічного та культурного світогляду громадянського суспільства має стати формування сучасної інноваційної культури.

#### **Основними напрямками формування сучасної інноваційної культури в Україні є:**

- посилення ролі національних засобів масової інформації у справі формування інноваційної культури суспільства, пропагування цінностей творчої праці та вільного підприємництва;
- спрямування освітньо-інформаційних програм на впровадження інновацій на всіх рівнях суспільної діяльності;
- розвиток управлінської та правової культури службовців і спеціалістів, підвищення рівня економічної, юридичної та інформаційної освіченості громадян;
- державна підтримка науково-популярних публікацій, програм і видань;
- ушанування провідних учених України, пропагування сучасних досягнень науки та їхнього значення для майбутнього українського суспільства [4, с. 4–6].

Однак увесь арсенал заходів, необхідний для розбудови в Україні громадянського суспільства, неможливий без запровадження в дер-

жаві інноваційної політики (*дали* – П), яка, інтегруючи Україну до європейського співтовариства, забезпечить суспільний добробут європейського рівня.

Відмова від зазначеної політики може призвести до закріплення накопичених у країні передумов структурної деградації, тому що стабілізаційний розвиток економіки останніми роками (відновлення потенційного ВВП) є недостатнім підґрунтям позитивних довгострокових перспектив української економіки та підвищення її конкурентоспроможності на світовому економічному просторі.

До джерел формування пріоритетів, що мають значення для інноваційного розвитку економіки, можна віднести такі:

Джерела формування пріоритетів	Пріоритети інноваційного розвитку економіки
1. Поточна незбалансованість у народному господарстві внаслідок зростання обмеженості виробничих ресурсів	1. Відповідність науково-технічних пріоритетів конкретним цілям розвитку громадянського суспільства
2. Створення і впровадження новітніх технологій, організаційно-технічних заходів	2. Актуальні короткострокові інноваційні проекти
3. Усунення або зменшення ступеня впливу соціальних обмежень, необхідність підтримки екологічної рівноваги	3. Використання політики запозичення найважливіших технологічних розробок або закупівлі підприємств «під ключ»

Для подальшого розвитку пріоритетів інноваційного розвитку економіки Україні потрібно змінювати напрями інноваційних процесів і політики, а саме: здійснювати поширення знань і нових моделей бізнесу, посилити підтримку нових потреб суспільства, створювати і стимулювати виникнення нових інноваційних центрів. Для здійснення цих заходів необхідно скооперувати дії головних виконавців, головною фігурою серед яких мають стати підприємства як розробники інноваційної продукції, створення якої є головною вимогою для будь-яких підприємств незалежно від форми власності, діяльності та обсягів виробництва [5].

Необхідно також посилити науково-технічну пропаганду для впровадження у виробництво новітніх технологій, наприклад у спосіб створення спеціалізованих рубрик у ЗМІ та на місцевих і державних каналах телебачення, а також сприяти створенню регіональних, постійно діючих «інноваційних салонів (центрів)» для розповсюдження інформації про ринки попиту (збуту продукції) та про існуючі, генеровані будь-ким ефективні технології виробництва наукомісткої продукції [8, с. 189].

Одним із найліпших варіантів розвитку інноваційного середовища є налагодження тісного контакту між державою, безпосередньо зацікавленою у зростанні інновацій, що підвищують соціально-економічне благополуччя громадян, освітою в особі ВНЗ, які є джерелом інноваційних ідей, і бізнесом, здатним фінансувати інноваційні розробки.

Як зазначено у Звіті про розвиток соціальної відповідальності бізнесу в Україні, підготовленого Українською маркетинговою групою для Офісу координатора системи ООН в Україні, соціальна відповідальність бізнесу є одним з головних чинників для побудови ефективного діалогу між урядом, бізнесом і громадянським суспільством. Ступінь розвитку соціальної відповідальності бізнесу відображає рівень партнерства між компаніями, урядовими структурами та головними дійовими особами громадянського суспільства під час вирішення соціальних проблем та інноваційного розвитку суспільства загалом [10].

**Висновки.** Формування і становлення громадянського суспільства є одним із вирішальних чинників у боротьбі за ліпший добробут для своєї нації. Процеси глобалізації дають підстави замислитися над низкою проблем, що їх має суспільство, де розвиток громадянського суспільства нижчий. Тому підґрунтям для впровадження та розбудови економіки знань в Україні стає формування інноваційної культури як каталізатора для підтримки державою розвитку суспільства, заснованого на знаннях. Джерела та пріоритети інноваційної політики, з якою тісно корелюється інноваційна культура, мають збалансувати інноваційні процеси між державою та бізнесом як головними дійовими особами у формуванні громадянського суспільства в Україні.

### Список використаних джерел

1. *Абібуллаєв М. С.* Фінансування інноваційної діяльності / М. С. Абібуллаєв // *Фінанси України*. – 2007. – № 3.
2. *Басанцов І. В.* Засади державної інноваційної економічної політики в Україні / І. В. Басанцов, І. В. Баласюкова // *Маркетинг і менеджмент інновацій*. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 13–23.
3. *Бачило І.* Розвиток інформаційного і громадянського суспільства в розбудові юридичної науки / І. Бачило, О. Соснін // *Юридичний вісник України*. – 2011. – № 50.
4. *Геєць В.* Інноваційна модернізація національного господарства: інститути, обмеження, ресурси / В. Геєць, М. Згуровський, М. Присяжнюк, В. Семиноженко // *Економіст*. – 2011. – № 3. – С. 4–6.

5. *Єфіменко Л. М.* Розвиток інноваційної політики держави в умовах глобалізації : автореф. / Л. М. Єфіменко – Київ : НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України, 2010. – 22 с.

6. *Звіт* про розвиток соціальної відповідальності бізнесу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/files/SURVEY\\_UKR.pdf](http://www.un.org.ua/files/SURVEY_UKR.pdf)

7. *Інновації в Україні*: європейський досвід та рекомендації для України // Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні». – К. : Фенікс, 2011. – Т. 3. – 76 с.

8. *Кужель Е. В.* Інтелектуальна власність як складова інноваційного середовища в регіонах / Е. В. Кужель, В. І. Матюшенко // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 6. – С. 185–190.

9. *Кушнерик В. В.* Вплив глобалізації на розвиток науково-технічної революції / В. В. Кушнерик // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 8. – С. 30–34.

10. *Сімченко Н. О.* Чинники розвитку інноваційно орієнтованого суспільства / Н. О. Сімченко, Г. А. Мохонько // Економіка. Управління. Інновації. – 2011. – № 2.

11. *Чухно А. А.* Модернізація економіки та економічна теорія / А. А. Чухно // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 24–33.

**СПОСОБИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ  
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ  
З МЕТОЮ ПОДОЛАННЯ ГЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ**

**Наталія КОНІЩЕВА,**

*доктор економічних наук, професор*

На Саміті Тисячоліття ООН у вересні 2000 р. лідери 189 країн схвалили Декларацію Тисячоліття, яка визначила Цілі Розвитку Тисячоліття. Орієнтирами перспективного розвитку цих країн і формування векторів соціально-економічної політики до 2015 р. стали 8 цілей, реалізація яких конкретизована 18 завданнями та понад 40 показниками.

Україна, з огляду на особливості національного розвитку, з восьми цілей адаптувала шість, які визначила стратегічними орієнтирами розвитку до 2015 р. Серед них є забезпечення гендерної рівності.

У 2010 р. Україна за рівнем дотримання показників гендерної рівності займала 63 місце з-поміж 134 країн, які було включено до рейтингу, та 86 місце з-поміж 182 країн світу за показниками розширення можливостей жінок. У світовому рейтингу гендерної нерівності

у 2011 р. Україна займала 64 місце з-поміж 135 країн, у т.ч. 106 місце за рівнем участі жінок у політичному житті; 56 – за рівнем доступу до охорони здоров'я; 44 – за рівнем самореалізації в економіці; 24 місце – за рівнем доступу до освіти.

За оцінками експертів, зробленими у 2012 р., три Цілі Розвитку Тисячоліття не будуть досягнуті Україною до 2015 р. і передусім – забезпечення гендерної рівності. Це було засвідчено координатором системи ООН в Україні Олів'є Адамом. У Стратегії партнерства з Україною на 2012–2016 рр., оприлюдненій Світовим банком у лютому 2012 р., також зазначалося, що проблеми гендерної нерівності є дуже розповсюдженими в українському суспільстві та потребують вирішення у довгостроковій перспективі.

Незважаючи на те, що в Україні створено законодавче та організаційне підґрунтя для подолання гендерної нерівності, дієвість і результативність взаємодії органів державної влади з громадськістю не відповідають вимогам часу.

У зв'язку з цим набуває актуальності розробка пропозицій щодо створення більш сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства на основі гендерно чутливих підходів до вирішення питань його формування, поширення принципів гендерної рівності, підвищення результативності діяльності відповідних органів державної влади. *Метою* даної статті є розроблення пропозицій щодо підвищення дієвості та результативності взаємодії органів державної влади з громадськістю задля подолання гендерної нерівності.

За оцінками експертів, останніми роками в Україні спостерігаються позитивні тенденції розвитку громадянського суспільства. Агентство США з міжнародного розвитку (*USAID*), яке протягом 15 років відстежує стан громадянського суспільства в 29 країнах, оприлюднило 15-те видання «Індексу сталості розвитку громадянського суспільства» (*CSOSI*).

*CSOSI* – це головний аналітичний інструмент, що вимірює прогрес розвитку громадянського суспільства в Центральній і Східній Європі. Він визначає загальні сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства, приділяючи особливу увагу правовому середовищу, організаційній спроможності, фінансовій життєздатності, адвокати, наданню послуг, інфраструктурі та ставленню з боку громадськості. Кожен показник вимірюється за семибальною шкалою, де 1 показує дуже розвинений рівень, 7 – низький рівень розвитку.

З 2009 р. Індекс сталості розвитку громадянського суспільства для України стабільно становить 3,5 бала, що є недостатньо високим результатом з-поміж європейських країн, але найліпшим на пострадян-



ському просторі. Україна випереджає Російську Федерацію та Білорусь і навіть потенційного члена Європейського Союзу – Словенію.

Разом з тим, згідно з міжнародними оцінками, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає від громадянського суспільства європейських країн загалом і постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи зокрема. В Україні на 10 тис. населення зареєстровано лише 14 громадських організацій. Водночас в Угорщині на 10 тис. населення діє 46 організацій, у Хорватії – 85, а в Естонії – 201. Частка громадських організацій у ВВП України становить 0,24 %, тоді як у Росії цей показник дорівнює 0,5 %, у Бельгії – 5 %, у Канаді – 7,9 % [1, с. 4].

За даними Державної служби статистики України, спостерігається зростання кількості легалізованих об'єднань громадян (табл. 1). За 2000–2011 рр. кількість громадських організацій в Україні зросла в 2,8 раза, в т.ч. всеукраїнських – у 2,6 раза, а організацій із міжнародним статусом – у 3,88 раза.

При цьому кількість т.зв. жіночих організацій за 2000–2011 рр. збільшилася лише на 77,4 %, у т.ч. всеукраїнських – на 81,5 %. Питома вага жіночих організацій за цей період зменшилася з 2,45 до 1,55 % від загальної кількості громадських організацій.

У Донецькій обл., де кількість легалізованих громадських організацій за 2000–2011 рр. зросла в 2,39 раза, а благодійних організацій у 2,24 раза, кількість жіночих організацій збільшилася лише на 95 % (табл. 2). Їхня питома вага знизилась із 4,22 % у 2000 р. до 3,44 % у 2011 р.

За даними Державної реєстраційної служби України, кількість зареєстрованих громадських організацій в Україні становить 40768, у т.ч. 1110 жіночих громадських організацій (табл. 3), або 2,72 % загальної кількості [2].

Як свідчить аналіз анкетування, проведеного на замовлення партії «Солідарність жінок України» у 2012 р., з-поміж державних службовців I–IV категорій посад і посадових осіб місцевого самоврядування робота жіночих організацій з утвердження гендерної рівності переважно оцінюється як незадовільна (32,3 %) (як задовільна – 25,8 %). Лише 19 % респондентів оцінюють їх позитивно, а майже 20 % державних службовців узагалі не володіють ніякою інформацією про жодну з таких організацій.

Цікаво, що 77,4 % респондентів не беруть особистої участі у жіночому русі України, але могли б бути його учасником. 58,1 % хотіли б самі бути політично активними та брати участь у виборах, 48,4 % – у діяльності політичних партій, 25,8 % – громадських організацій, 16,1 % – молодіжних організацій; решта – в інших заходах [3].

Таблиця 1

**Кількість легалізованих об'єднань громадян в Україні**

Показники	2000	2005	2007	2009	2010	2011	7:2
Кількість легалізованих об'єднань громадян							
1. Громадські організації	1267	2259	2678	3108	3344	3548	2,80
2. Жіночі організації	31	44	46	47	50	55	1,77
Питома вага (2:1), %	2,45	1,95	1,72	1,51	1,50	1,55	–
Всеукраїнський статус							
1. Громадські організації	1069	1774	2086	2423	2619	2780	2,60
2. Жіночі організації	27	41	42	43	44	49	1,81
Питома вага (2:1), %	2,53	2,31	2,01	1,77	1,68	1,76	–
Міжнародний статус							
1. Громадські організації	198	485	592	685	725	768	3,88
2. Жіночі організації	4	3	4	4	6	6	1,50
Питома вага (2:1), %	2,02	0,62	0,68	0,58	0,83	0,78	–
Благодійні організації (об'єднання, фонди тощо)							
Усього	–	–	–	1038	1089	1148	1,11
Міжнародні	–	–	–	660	685	718	1,09
Всеукраїнські	–	–	–	378	404	430	1,14

Таблиця 2

**Кількість легалізованих об'єднань громадян у Донецькій обл., які мають місцевий статус**

Показники	Роки						7:2
	2000	2005	2007	2009	2010	2011	
1. Громадські організації та їхні осередки	2793	4703	5313	5909	6361	6684	2,39
2. Жіночі організації	118	207	209	210	223	230	1,95
Питома вага (2:1), %	4,22	4,40	3,93	3,55	3,51	3,44	–
Благодійні організації	306	486	554	628	653	686	2,24

Залучення широкої громадськості до процесу підготовки та прийняття управлінських рішень потребує «не лише наявності конституційно закріплених прав і свобод та демократично сформованих політичних інститутів, але й різноманітних форм і засобів впливу громадян на діяльність органів влади. Результативність взаємодії населення та влади безпосередньо залежить від рівня інституціоналізації суспільно-політичної діяльності громадян, які своєю чергою здатні забезпечити організації громадянського суспільства» [4, с. 101].

Досвід європейських країн доводить, що необхідною запорукою досягнення реальної рівності жінок і чоловіків є наявність відповідних законодавчих і нормативно-правових документів гендерної політики. В Україні останніми роками система нормативно-законодавчого та інституційного забезпечення реалізації гендерної політики зазнала суттєвих змін.

У 2005 р. було прийнято Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», у 2006 р. схвалено Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р., у 2008 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Гендерні питання включено до Національної стратегії європейської інтеграції України та до плану заходів, спрямованих на її реалізацію.

Подальший розвиток громадянського суспільства базується на вдосконаленні нормативно-правової бази й наближенні її до відповідних європейських стандартів. З огляду на це дуже важливо, що реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства передбачає «адаптацію законодавства України у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків до законодавства Європейського Союзу» [5].

Значним кроком уперед щодо врахування гендерної компоненти при формуванні громадянського суспільства стало включення до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні такого завдання, як «підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця чоловіків і жінок у суспільстві» [5].

**Загальна кількість громадських організацій  
в Україні за спрямуванням**

Напрями діяльності громадських організацій	Зареєстровано реєстраційними службами				Головними управліннями юстиції				У тому числі			
	Питома вага, %		За 2011 р.		Питома вага, %		За 2011 р.		Питома вага, %		За 2011 р.	
	Усього	100,00	1887	100,00	Усього	100,00	1165	100,00	Усього	23833	100,00	722
У тому числі за спрямуванням:												
фізкультурно-спортивних	6545	16,05	431	4306	25,43	288	2239	9,39	143			
професійних	4935	12,11	280	3061	18,07	184	1874	7,86	96			
молодіжних	4007	9,83	193	2437	14,39	88	1570	6,59	105			
ветеранів та інвалідів	3207	7,87	145	1367	8,07	103	1840	7,72	42			
освітніх, культурно-виховних	2220	5,45	201	1159	6,84	100	1061	4,45	101			
правозахисних	2039	5,00	173	1103	6,73	126	936	3,93	47			
національних	1293	3,17	64	878	5,18	37	415	1,74	27			
природоохоронних	1247	3,06	118	504	2,98	41	743	3,12	77			
жіночих	1110	2,72	35	541	3,19	20	569	2,39	15			
дитячих	928	2,28	25	490	2,89	14	438	1,84	11			
роботодавців	662	1,62	60	479	2,82	49	183	0,77	11			
постраждалих від аварії на ЧАЕС	591	1,45	22	228	1,35	4	363	1,52	18			
з охорони пам'яток	376	0,92	26	162	0,96	11	214	0,90	15			
релігійних	275	0,67	9	133	0,79	6	143	0,60	3			

Серед напрямів трансформації інституційного забезпечення гендерної політики в Україні значущими стали зміни в організаційній структурі управління органами влади. Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 у результаті утворення нових міністерств, державних служб і відомств, визначилися нові суб'єкти управління, що несуть відповідальність за реалізацію державної гендерної політики, а саме: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державна служба молоді та спорту України, Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011 визначено Міністерство соціальної політики України. Після завершення проекту Програми розвитку ООН та Євросоюзу «Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні» на нього було покладено функцію продовження реалізації її напрацювань.

До основних завдань міністерства входить «формування і реалізація державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»; «формування і реалізація державної політики з питань сім'ї та дітей»; «участь у розробленні та реалізації державної політики щодо попередження насильства в сім'ї», «здійснення нормативно-правового регулювання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; з питань сім'ї та дітей, попередження насильства в сім'ї; трудових відносин, оплати праці тощо». Сьогодні головне завдання Міністерства соціальної політики України – розробити та затвердити державну програму забезпечення гендерної рівності в Україні на 2013–2016 роки.

Аналіз Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року, який виконано фахівцями Гендерного аналітично-інформаційного центру «КРОНА» (м. Харків), свідчить, що у цій Програмі недостатньо дотриманий принцип відповідності між цілями, завданнями та очікуваними результатами, відсутні чіткі, прозорі індикатори виконання Державної програми, визначені мало реалістичні цілі. Очікувані результати, що містяться в Державній програмі, мають абстрактний характер і переважно є недосяжними у своєму абсолютному вимірі [6, с. 8, 9].

Узагальнюючи трансформаційні зміни в організаційній структурі управління, які обумовлено реформою системи центральних органів влади в Україні, а також функції та завдання державного регулювання забез-

печення гендерної рівності, можна констатувати, що за змістом вони були здійснені несистемно, що навряд чи сприятиме підвищенню дієвості цього процесу. Значна кількість державних організацій на всіх рівнях управління з неконкретними завданнями щодо ефективності їх діяльності обумовлює формальний підхід – замість вирішення проблем здійснюється лише їх обговорення [6]. Зазвичай до складу різноманітних консультативно-дорадчих комісій із гендерних питань не включаються незалежні фахові експерти та представники громадських організацій.

Як зауважила голова Департаменту сімейної політики Міністерства соціальної політики України, національний директор Проекту Програми розвитку ООН і Євросоюзу «Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні» Г. Жуковська у своєму виступі на Міжнародній конференції «Сучасні тенденції розвитку національних механізмів забезпечення рівності жінок та чоловіків в європейських країнах» (25–26 жовтня 2011 р., м. Київ), «діючі механізми не є досі досконалыми, тому ми не бачимо суттєвих результатів нашої діяльності» [7].

Яскравим свідченням небажання органів влади підвищувати дієвість заходів щодо реалізації гендерної політики є ставлення до вирішення проблеми недостатнього рівня інформованості громадськості з гендерних питань [8–10].

Як стверджують автори «Гендерного аналізу», виконаного фахівцями з партії «Солідарність жінок України», «знайомство з виступами політиків та державних службовців, науковими публікаціями по цій проблемі свідчить, що не тільки широкому українському загалу, але й багатьом політикам та вченим мало відомі ідеологія та політика європейського співтовариства щодо досягнення гендерної рівності та її практичне втілення у цьому напрямі, що негативно відбивається на процесах управління формуванням гендерної політики в Україні, як на центральному, так і на місцевому рівні» [3].

Для вивчення громадської думки про реалізацію гендерної політики в діяльності державних органів влади, упровадження стандартів політики рівних можливостей жінок і чоловіків, репрезентації жінок у різних політичних інституціях авторами було проведено анкетування державних службовців I–IV категорій посад і посадових осіб місцевого самоврядування. Виявилось, що майже половина респондентів не ознайомлені із законодавчими актами, які декларують рівність жінок і чоловіків [3].

Яскравим підтвердженням цього факту є проект Стратегії розвитку державної молодіжної політики до 2020 року. Автори проекту навіть не згадують про принципи гендерної рівності та Цілі Розвитку Тисячоліття, до яких приєдналася Україна разом зі 189 країнами світу, хоча стверджують, що «в Україні, як і раніше, в найближчі роки буде спо-

відуватися один із різновидів європейської стратегії державної молодіжної політики, що враховуватиме ментальність українського народу, традиції здійснення такої політики в країні і передбачає провідну роль держави у визначенні її пріоритетів та реалізації за тісної співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема з молодіжним рухом, в цілому з молоддю» [11].

У ст. 12 «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV зазначено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції мають проводити «просвітницьку діяльність з питань гендерної рівності».

У п. 18 Плану заходів із впровадження принципів гендерної рівності в освіту, затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки України від 10 вересня 2009 р. № 839, указано на необхідність розроблення для різних верств населення «інформаційно-просвітницьких програм з подолання гендерних стереотипів і формування гендерної культури в українському суспільстві».

Разом з тим, якщо у Положенні про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1573 (зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. № 101) було зазначене завдання «проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу у ЗМІ, організує проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення гендерної рівності», то в Положенні про Міністерство соціальної політики України, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011 (зі змінами, внесеними згідно з указами Президента України від 8 липня 2011 р. № 741/2011, від 26 грудня 2011 р. № 1183/2011, від 7 травня 2012 р. № 301/2012) такий пункт виключено.

Аналіз нормативно-правових документів, які регулюють діяльність органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної гендерної політики в Україні, свідчить про відсутність у цих органів відповідальності за проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та організацію просвітницьких заходів з питань забезпечення гендерної рівності.

Таким чином, ігнорується виконання п. 1.3 «Рівність, розмаїття та права малозахищених груп» Плану дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки (від 23 червня 2011 р.), де вказано про необхідність реалізації проекту 1.3.1 «Утвердження стандартів і механізмів гендерної рівності, включаючи ліквідацію всіх форм гендерної дискримінації, шляхом

створення і посилення механізмів моніторингу на центральному і місцевому рівнях», метою якого є «підвищити поінформованість громадськості і потенціал експертів з гендерних питань щодо можливостей протидіяти гендерній дискримінації; підвищити рівень поінформованості державних відомств і широкого загалу щодо стандартів гендерної рівності» [12].

У Національній доповіді «Цілі Розвитку Тисячоліття» зазначено, що «недостатній рівень поінформованості щодо правових аспектів забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, способів попередження та інструментів протидії дискримінації за ознакою статі зумовлює низький рівень використання населенням існуючих механізмів відстоювання своїх прав.

Не сприяє підвищенню громадської уваги до цих питань і недостатньо активна позиція засобів масової інформації щодо висвітлення існуючих гендерних проблем, способів їх вирішення та прикладів «ліпшої практики», використання соціальної реклами. Понад те, засилля сексистської реклами зводить нанівець поодинокі спроби засобів масової інформації давати гендерно-сенситивну інформацію та посилює гендерний дисбаланс» [13, с. 61].

У зв'язку із затвердженням Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні відповідні структури Міністерства соціальної політики України повинні переглянути склад основних завдань своєї діяльності, а також відношення до їх реального виконання.

Така робота проводиться зараз у багатьох центральних та місцевих органах влади. Наприклад, затверджено План заходів Державної реєстраційної служби України щодо реалізації у 2012 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства та Програму сприяння розвитку громадянського суспільства у Київській області на 2012–2015 роки.

Таким чином, останніми роками в Україні суттєво актуалізувалися питання гендерної політики. Це сталося насамперед завдяки вимогам міжнародного співтовариства, згідно з якими країна, що проголосила себе демократичною, правовою та соціальною, декларує відповідальність держави за забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, захист від різних форм гендерної дискримінації та насильства. Досягнення реальної гендерної рівності – це довгий шлях, процес, що потребує зусиль з боку і держави, і суспільства, але він потрібен державі та суспільству загалом і кожній окремій людині, незалежно від її статі: «Питання гендерної рівності – це політичне питання для вирішення якого необхідно змінити спосіб мислення, адже коли ми говоримо про гендерну рівність, ми говоримо про фундаментальні права людини» [7].



Аналіз свідчить, що найбільшого прогресу в економічному, гуманітарному, соціальному та культурному розвитку досягають лише країни, які послідовно реалізують заходи щодо подолання проявів гендерної дискримінації в різних сферах. Дослідженнями, які було проведено у 114 розвинених країнах світу, встановлено, що держави, у яких питанням гендерної рівності приділяється належна увага, мають більш стійку та конкурентоспроможну економіку. Це обумовлено синергетичним ефектом, який створюється завдяки об'єднанню інтелектуального потенціалу жінок і чоловіків на основі формування їх партнерських відносин, підвищення рівня культури та якості життя, утвердження прав і свобод людини.

Рівноправна участь жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства є важливою умовою та гарантією забезпечення прав людини, утвердження демократії в Україні, запорукою її європейської інтеграції [14–15]. Наявність гендерних дисбалансів є характерним явищем для всіх країн і регіонів. Гендерний баланс – це індикатор демократичності та дотримання основних громадянських свобод, що відображає процес утвердження в країні соціальних, економічних і політичних стандартів.

Досвід окремих країн доводить, що високі рівні індикаторів участі жінок у державних структурах супроводжуються нижчими рівнями корупції та сприяють посиленню соціальної орієнтації державної політики. Тому для усунення гендерних диспропорцій потрібна цілеспрямована робота, яка сприятиме реалізації прав особистості, активізації її участі в економічному, політичному, соціальному та культурному розвитку [16–17].

Останніми роками в Україні досить швидко формується нормативно-законодавча база, організаційна структура та інструменти реалізації державної гендерної політики на національному, обласному й місцевому рівнях управління. Незважаючи на значну роботу, здійснювану за різними напрямками вирішення цієї багатогранної проблеми, громадськість не повною мірою обізнана з тими можливостями, які можуть сприяти вирішенню гендерних питань у конкретному місті чи селищі.

Саме тому питанням розвитку партнерства державних органів влади й неурядових організацій у розробці та здійсненні гендерної політики потрібно приділяти більше уваги. Громадські організації є важливим складником національного механізму забезпечення гендерної рівності. Їхня діяльність разом із діяльністю урядових структур має розглядатися як пріоритетний спосіб реалізації моделі суспільства рівних можливостей в Україні, формування громадського суспільства на основі активної участі жінок і чоловіків у визначенні цілей та пріоритетів розвитку, здійсненні контролю за виконанням прийнятих рішень.

Це актуалізує необхідність удосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів влади та місцевого самоврядування щодо реалізації різноманітних заходів; налагодження партнерства державних органів влади та неурядових організацій у розробці та здійсненні гендерної політики; залучення громадян до пошуку дієвих інструментів забезпечення гендерної рівності у всіх сферах життя; підвищення дієвості заходів щодо реалізації принципів гендерної рівності.

### **Список використаних джерел**

1. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К. : ПРООН, 2011. – 28 с.
2. Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drсу.gov.ua/show/1625>
3. Гендерний аналіз / Партія «Солідарність жінок України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://solidarity.org.ua/index.php/informatsiini-resursy/tse-potribno-znati/20-gendernyi-analiz>
4. Становлення громадянського суспільства: критерії, стан та тенденції розвитку // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 101–118.
5. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
6. Теоретико-методологічний аналіз «Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року» та рекомендації щодо розробки Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо утвердження гендерної рівності на період до 2016 року» / Л. Гусякова, О. Плахотнік, Г. Христова ; Гендерний аналітично-інформаційний центр «КРОНА», Гендерна експертна платформа, Нац. юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Нац. аерокосмічний ун-т ім. М. Є. Жуковського «ХАІ». – Харків : Райдер, 2011. – 23 с.
7. Сучасні тенденції розвитку національних механізмів забезпечення рівності жінок та чоловіків в європейських країнах : міжнародна конференція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gender.at.ua/news/2011-10-29-865>
8. Коніщева Н. Й. Втілення принципів гендерної рівності у державному управлінні / Н. Й. Коніщева // Регіональний розвиток – основа розбудови української держави : зб. наук. праць Донецького державно-

го університету управління. – Вип. «Ефективне державне управління: державотворення та регіональна влада». – Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2012. – С. 14–21. – (Сер. Державне управління).

9. *Коніщева Н. Й.* Гендерна освіта як інноваційний чинник забезпечення конкурентоспроможності України / Н. Й. Коніщева // Конкурентоспроможність в умовах глобалізації: реалізації, проблеми та перспективи: VI міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 26–27 квітня 2012 р.) / за ред. к. е. н. І. В. Саух ; Житомирська філія Київського ін-ту бізнесу та технологій. – Житомир : Житомирський держ. ун-т ім. І. Франка, 2012. – С. 367–371.

10. *Коніщева Н. Й.* Шляхи підвищення дієвості інформаційного забезпечення гендерної політики / Н. Й. Коніщева, Т. М. Герко // Актуальні питання сучасної науки і освіти : Всеукр. наук.-практ. конф. (Слов'янськ, 24–26 квітня 2012 р.). – Слов'янськ : Слов'янський держ. педагогічний ун-т, 2012. – С. 70–74.

11. *Проект* Стратегії розвитку державної молодіжної політики до 2020 року (на 20.04.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/7493>

12. *План* дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки (23 червня 2011 р.). – К. : Секретаріат Ради Європи в Україні, 2011. – 46 с.

13. *Цілі* Розвитку Тисячоліття : нац. доповідь. – К. : Міністерство економіки України, 2010. – 108 с.

14. *Коніщева Н. Й.* Гендерна освіта як чинник розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті євроінтеграції / Н. Й. Коніщева // Гендерна освіта – ресурс розвитку паритетної демократії : міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 27–29 квітня 2011 р.). – К. : ПРООН в Україні, 2011. – С. 17–21.

15. *Коніщева Н. Й.* Гендерна освіта як інноваційний чинник формування державної політики України в контексті євроінтеграції / Н. Й. Коніщева // Наука та освіта в сучасному університеті в контексті міжнародного співробітництва : міжнар. наук.-практ. конф.; (Маріуполь, 23–25 травня 2011 р.). – Маріуполь : Маріупольський держ. ун-т, 2011. – С. 7–10.

16. *Коніщева Н. Й.* Гендерна освіта як інноваційний чинник забезпечення конкурентоспроможності України / Н. Й. Коніщева // Економіка. Управління. Інновації. – 2012. – № 1 (7).

17. *Коніщева Н. Й.* Організація навчання впродовж життя з урахуванням гендерних відмінностей / Н. Й. Коніщева // Сучасні проблеми та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком: зб. наук. праць Донецького держ. ун-ту управління. – Серія: Державне управління. – Т. XIII. – Вип. 235. – Ч. I. – Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2012. – С. 59–79.

**ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
ТА ДЕРЖАВИ: ПАРТНЕРСТВО В ІМ'Я ДЕМОКРАТІЇ**

**Сергій КОСТЮЧКОВ,**  
*кандидат політичних наук*

Стратегічний вибір перетворення українського суспільства, спрямований на побудову незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, вимагає продукування нових принципів, правил і норм соціальної організації. Оптимальним вираженням такої організації є бівалентна система вільного громадянського суспільства і демократичної правової держави.

На сьогодні найбільш вагому теоретичну базу для вивчення проблем громадянського суспільства представляють роботи зарубіжних політологів. Заслужують на увагу роботи Дж. Александера, Е. Арато, Г. Віарда, Д. Кіна, Дж. Л. Коена, В. Нолла, С. Тарнера, Дж. Холла та ін. Тема громадянського суспільства отримала розвиток і в працях вітчизняних учених: А. С. Автономова, К. С. Гаджієва, І. І. Кального, О. В. Одінцової, Ю. М. Резніка, М. В. Томенка. Проблема діалогу держави та громадянського суспільства відображена в працях зарубіжних науковців, таких як Е. Арато, М. Вебер, Р. Дарендорф, К. Поппер, А. Селігман, Е. Шилз, К. Шміт, а також вітчизняних фахівців: В. В. Буряка, Т. І. Заславської, І. І. Кального, І. Н. Лопушанського.

*Мета* даної статті – розглянути аспекти взаємодії громадянського суспільства і держави як соціальних інститутів, покликаних забезпечувати всебічний розвиток людини і громадянина; обґрунтувати положення про те, що продуктивна співпраця інститутів громадянського суспільства з державною владою є умовою розвитку процесів демократичної консолідації в українському суспільстві.

Походження громадянського суспільства детерменіроване розмежуванням прав людини і прав громадянина. Тобто найважливішою передумовою формування громадянського суспільства та правової держави є поява особистостей, що володіють правом на реалізацію політичних, соціальних, економічних, моральних, духовних інтересів, цілей, устремлень. Досягаючи таких цілей завдяки громадянському суспільству, вони забезпечують відтворення суспільного життя. Оскільки основною структурною одиницею громадянського суспільства є особистість, то його конструкційними елементами слід визнати всі ті соціальні інститути, які покликані забезпечувати всебічний розвиток людини та громадянина.

Громадянське суспільство і держава – взаємообумовлені, онтологічно взаємопов'язані феномени. При цьому мається на увазі, що дер-

жава є виконавцем волі суспільства і задля цього наділяється відповідними інструментами управління суспільними справами. Громадянське суспільство розташовується, образно кажучи, над державою, яка виконує його замовлення.

Єдність громадянського суспільства і держави виражається у збігу багатьох цілей і завдань. І формування правової держави, і побудова громадянського суспільства переслідують одну спільну мету: створення соціальних інститутів, покликаних служити людині, захищати її права та інтереси. Розглянута єдність виявляється і в тому, що організація та діяльність основних суспільно-політичних, економічних, соціальних структур здійснюється відповідно до Конституції України. Сформувалися три підходи до співвідношення громадянського суспільства і держави.

1. Держава і громадянське суспільство – збіжні (конвергентні) соціальні системи.

2. Держава і громадянське суспільство – відмінні одна від одної (дивергентні) соціальні системи; первинною (провідною) є держава, яка контролює громадянське суспільство.

3. Держава і громадянське суспільство – відмінні системи, однак провідною є громадянське суспільство, а держава щодо нього виконує службову (підпорядковану) роль.

Найбільш конструктивною є третя модель, яка забезпечує реалізацію стратегічного завдання громадянського суспільства – когерентність індивіда із соціумом, його звільнення від політико-регламентуючого контролю, соціально-обмежуючих перешкод і заборон. Ідеям громадянського суспільства про розумність і справедливість влади, про свободу і благополуччя особистості конгеніальні ідеї правової держави стосовно пріоритету права й закону, забезпечення поділу гілок державної влади.

У функціонуванні громадянського суспільства роль цивілізованої держави має виражатися в тому, що вона:

- є формою, яка організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;

- є певною мірою самостійною відносно громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;

- установлює певні правила, яких повинні дотримуватися громадяни і громадські об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;

- реалізує принцип невтручання у приватну сферу сім'ї, побуту, культури (перший рівень громадянського суспільства), його порушення може відбуватися лише для забезпечення особистої або громадської безпеки;

- надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, в тому обсязі, який забезпечує соціальну безпеку громадян;

- є знярядям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

- юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

- установлює межі регулювання відносин у суспільстві, які визначаються конституцією держави, стандартами в галузі прав і свобод людини, закріпленими в міжнародних актах.

Не зайве уточнити, що громадянське суспільство – це заснована на принципах автономності, плюралізму й субсидіарності спільність індивідів, які формують комплекс індивідуальних і групових інтеракцій, спрямованих на оформлення та реалізацію різноманітних свобод, прав та інтересів у складі інститутів і самоорганізованих груп, функціонування яких забезпечує єдність цінностей і пріоритетів особистості, суспільства та держави.

Громадянське суспільство є багатогранним – скільки людей і об'єднань, стільки й інтересів і способів їх представлення й реалізації. Правова держава уособлює «становий хребет» і одночасно елемент інституційного дизайну суспільства, в державі реалізується важливий момент загального або інтегративного інтересу і волі більшості громадян. Якщо «прибрати» правову державу, то і суспільство «розвалиться» на конкуруючі та конфліктуючі між собою частини. Без правової держави громадські об'єднання як структурні елементи громадянського суспільства можуть розтрачувати свою енергію на з'ясування стосунків, нескінченні суперечки, зіткнення. Нарешті, єдність розглянутих соціальних і політико-правових явищ виражається в демократичному політичному режимі. Зміст такого режиму становлять цивілізовані прийоми, способи здійснення державної влади, що надають громадянам міру їхньої свободи, активної участі в політичній, економічній, соціально-культурній та інших сферах життя суспільства.

Тільки держава як інститут соціального управління спроможна забезпечити законодавчу базу для подальшого формування громадянського суспільства, а в особі місцевих органів влади – покликана створити умови, які дадуть змогу приватним особам вільно здійснити своє право на самореалізацію.

Рішення даної проблеми в українському суспільстві стикається із такими труднощами:

- недостатня трансформація існуючого апарату державного управління від «дозвільної» до «регулюючої» системи;

- еволюційний характер перетворень неминує спричиняє їх значну протяжність у часі;

• стійко існуюча в суспільстві, інспірована народними лідерами або харизматичними особистостями надія на те, що перетворення відбудуться самі собою.

Ідея, на основі якої має розвиватися співпраця державних інститутів і громадських організацій може бути виражена гаслом: «Держава та громадянське суспільство: співпраця в ім'я демократії» [7, с. 12–13]. Розвиток громадянського суспільства, а також його продуктивна співпраця з державною владою є умовою розвитку процесів демократичної консолідації, оскільки наявність недержавних об'єднань у країні та їх активне функціонування вважається найбільш ефективним і демократичним способом захисту інтересів громадян.

Аналіз аспектів соціального партнерства державної влади та громадянського суспільства дає підстави для підтвердження таких положень.

1. Статусне визначення громадянського суспільства як суб'єкта взаємовідносин із державною владою реалізує об'єктивну можливість демократизації державного механізму в сучасній Україні.

2. Інституціональний поділ громадянського суспільства і держави обумовлює взаємну підзвітність і підконтрольність цих двох суб'єктів соціальних відносин.

3. Соціальний взаємний інтерес є спільною доктринальною основою для розвитку процесів партнерських відносин між державою та громадянським суспільством.

4. Продукт гармонійної взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства має стати дієвим інструментом консолідації демократії в Україні.

Подібна інтеграція досягається не стільки у спосіб активного впливу держави на відносини в соціумі, скільки за допомогою правової регламентації норм публічного права, спрямованої на реалізацію соціальних інтересів, визначення прав і обов'язків у руслі основних сфер суспільної взаємодії: особистість – громадянське суспільство – держава.

Таким чином, громадянське суспільство і держава в їх інституціональному розумінні є двома нерозривними складниками сучасного соціуму, які функціонують і розвиваються синхронно. Причому оптимальною схемою розвитку є тандем «сильна держава – сильне громадянське суспільство» [6, с. 142–161].

У результаті відбувається конвенціонально-обумовлена соціалізація держави і політизація громадянського суспільства. Подібні процеси конструктивні лише доти, доки обидва суб'єкти суспільного життя функціонують у руслі диспозитивності. У країнах демократичного транзиту становлення громадянського суспільства та особливо вирішення питання його взаємин із державою є процесами складними,

багатоаспектними й певною мірою стохастичними. Доречно в даному контексті згадати попередження Дж. Кіна: «Народження й відродження громадянського суспільства завжди пов'язане з небезпеками. Воно дарує свободу деспотам і демократам рівною мірою» [5, с. 51].

Одна з проблем протистояння держави і громадянського суспільства полягає в реалізації технологій використання громадських організацій або зацікавленості певних осіб чи державних органів у формуванні таких суспільних інтересів і політичної культури, при яких можливе політичне маніпулювання.

Сучасна демократична держава та громадянське суспільство постійно зближуються, реалізуючи таким чином громадянський діалог двох найважливіших соціальних утворень. Політична нація – громадяни держави – артикулюють нагальні проблеми суспільства та звертаються до держави зі своїми вимогами, пропозиціями, ініціативами, досягаючи законними засобами їх реалізації. Держава як особливий апарат управління суспільством апелює до нього з таких питань: вивчення громадянських ініціатив, правове регулювання дій суспільних об'єднань, субсидована підтримка соціально-уразливих груп населення, матеріальна та організаційна допомога недержавним структурам – об'єднанням, фондам, союзам, асоціаціям, клубам тощо. Громадянське суспільство, зберігаючи певну автономію, тісно пов'язане з державою, вони перебувають у складній та глибокій імплікації, взаємно доповнюючи одне одного.

21 листопада 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, а 28 травня 2008 р. Уряд затвердив план заходів щодо її реалізації у 2008 р.

Концепцією визначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це передусім передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яке має базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

Концепція окреслює основні принципи діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

**Висновки.** Передумови розбудови громадянського суспільства в Україні є, але цей процес має бути інтегрований у стратегію соціального та політичного розвитку нашої країни. Треба усвідомити, що



громадянське суспільство є невід'ємним складником модернізації України, але неможливо просто декларувати побудову громадянського суспільства, воно потребує атмосфери щирої зацікавленості і з боку громадян, і з боку держави.

### Список використаних джерел

1. Герасіна Л. Громадянське суспільство і колізії в процесі реалізації політичної влади / Л. Герасіна // Вісник Академії правових наук України. – № 3 (54). – Харків, 2008. – С. 43–51.
2. Голіченко О. Механізми впливу недержавних організацій на державні структури / О. Голіченко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4. – С. 27–34.
3. *Гражданское общество, правовое государство и право* : «круглый стол» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии» // Вопросы философии. – 2002. – № 1. – С. 3–50.
4. Кальной И. И. *Гражданское общество: истоки и современность* : монография / И. И. Кальной. – Симферополь, 2006. – 490 с.
5. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж. Кін ; пер. з англ. О. Гриценко. – К. : К.І.С., 2002. – 192 с.
6. Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №№ 2 (33), 3 (34). – С. 142–161.
7. Филатов А. С. *Качество социального заказа в контексте гражданской и социальной активности* / А. С. Филатов // Московские новости. – 1993. – № 8. – С. 12–13.

### **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА НАПРЯМОМ «РОБОТА З ГРОМАДСЬКІСТЮ»: МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ Й АУДИТУ**

**Володимир КУПРІЙ,**

*кандидат наук з державного управління*

Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної системи державного управління зумовлюють посилену увагу до питань взаємодії держави та громадянського суспільства. У наш час держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у державно-політичному процесі і не завжди головним. У визначенні напрямку дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль почало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним стосовно державної влади, є зовнішнім середовищем для системи державного управління.

В Україні нині спостерігається невідповідність між демократичною системою, що базується на принципах політичної конкуренції, та сучасними методами, моделями вироблення державної політики. Виникає ситуація, коли, з одного боку, здійснюються спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого – простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт. Розв'язання цього протиріччя ставить на порядок денний питання ефективної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства (ІГС) у процесі вироблення й реалізації державної політики. У цьому контексті актуалізується необхідність наукового осмислення питань взаємодії органів виконавчої влади й ІГС, пошук та обґрунтування способів, механізмів підвищення ефективності такої взаємодії та поліпшення результативності зусиль держави в організації цього процесу.

Ухвалена у 2012 р. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні своїми довгостроковими цілями вбачає забезпечення відкритості, прозорості й підзвітності органів виконавчої влади, підвищення рівня взаємодії та взаємодовіри між владою та інститутами громадянського суспільства [1]. Досягнення зазначених цілей потребує від органів виконавчої влади належної взаємодії з громадськістю, що передбачає реалізацію нормативно визначених функцій і завдань щодо насамперед забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та сприяння розвитку громадянського суспільства. Успіх цієї роботи значною мірою залежить від вибору правильного способу її організації. Досвід країн із демократичним режимом правління переконливо доводить, що перспектива в цьому питанні залишається за цілісним системним підходом – управлінням з орієнтацією на результат. Сутність останнього полягає в тому, що у своїй практиці орган влади керується даними та спирається на діяльність, що поєднує організаційні цілі й завдання з ресурсами та результатами діяльності. Важливим складником цього процесу є здійснення періодичної оцінки результатів та аудиту впровадження (реалізації) визначених програм.

Нині в науковій і фаховій літературі можемо спостерігати чималу кількість публікацій, аналітичних досліджень з питань взаємодії органів виконавчої влади та ІГС у процесі державної політики. З-поміж них варто виділити наукові доробки Л. Гонюкової, В. Кулика, В. Ребкала, В. Тертички, О. Тинкован та ін. З-поміж праць зарубіжних дослідників необхідно передусім звернути увагу на доробки Е. Ведунга, М. Говлета, Л. Гана, Д. Істона, Дж. Кінгдома, Г. Колбеч, Г. Лассвелла, Ч. Ліндблома, Л. Пала, В. Парсонса, О. Петерсона, М. Рамеша, П. Сабатьєра та ін.

Незважаючи на таку увагу до окресленої тематики, залишається широкий простір для науково обґрунтування та методологічного забезпечення запровадження оцінки й аудиту діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю». Про необхідність здійснення такої оцінки та аудиту прямо зазначається в першочергових заходах щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства [1].

*Метою* цієї статті є обґрунтування методології та механізмів практичного впровадження оцінки результатів діяльності й аудиту органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю». Оцінка та аудит допомагають не лише побачити результати діяльності органів влади, а й визначити реалії для ідентифікації нових потреб, переглянути існуючі підходи та окреслити нові альтернативи-стратегії.

Загалом оцінювання створює необхідне обґрунтування для ухвалення ефективних рішень. На жаль, у вітчизняній практиці державного управління оцінювання – явище доволі рідкісне. Більш звичними є моніторинг та аудит (насамперед фінансовий) у процесі впровадження уже затверджених загальнодержавних, бюджетних програм. Через це, напевно, й залишаються без відповідей такі запитання: «Наскільки успішно працює уряд? Наскільки органи влади досягають задекларованих цілей? Наскільки взагалі якісно працює влада?»

Аудит є важливим складником такого етапу процесу формування та реалізації державної політики, як оцінювання. Саме на цьому етапі відбувається переосмислення проблеми, на вирішення якої спрямовувалася державна політика, здійснюється аналіз досягнутого в результаті витрачання відповідних державних ресурсів. Практика вітчизняного державного управління має досвід застосування лише одного з видів аудиту – фінансового, або в певних випадках застосовуються елементи аудиту адміністративної діяльності. Водночас існують значні прогалини у вивченні та осмисленні сутності й засад такого різновиду аудиту, як аудит реалізації державних програм, аудит систем і процедур у процесі реалізації державної політики. Аудит ефективності не має належного теоретико-методологічного забезпечення. Отже, нині актуалізується потреба в теоретико-методологічному забезпеченні процесу визначення, наскільки реальна управлінська практика реалізації державної політики відповідає встановленим вимогам і ухваленим нормативам, критеріям, правилам і стандартам.

Аналіз публікацій із питань оцінки політик свідчить, що на сьогодні немає однозначного розуміння відмінностей таких понять, як «оцінка політики», «аудит реалізації (ефективності) політики» [2]. Розмежовуючи ці поняття, варто зважати на те, що аудит більше орієнтований на здійснення контрольних функцій (чи відповідає те, що здійсню-

ється, певним стандартам), а оцінка – на отримання нових знань про впровадження державної політики. Відповідно до Стандартів аудиту Міжнародної організації вищих аудиторських інституцій (*INTOSAI*) такий аудит має відповісти на такі запитання: «Як має бути? Як є насправді? Які відмінності існують між тим, як має бути, і тим, як є насправді? У чому причина відмінностей, які можуть бути наслідки? Які висновки та рекомендації з цього випливають? Яким може бути вплив реалізації рекомендацій (якщо можна його оцінити)?» [3]

За висловом Ю. Полянського, аудит можна визначити як дослідження того, чи організація «робить те, що потрібно», і чи робить це у правильний і найдешевший спосіб [4, с. 17–18]. Під оцінкою варто розуміти системний та неупереджений аналіз (вивчення) будь-якої діяльності, проекту, стратегії, політики, функціонування організації тощо [5].

Основними завданнями оцінки результатів діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю», на наш погляд, є:

- систематичний збір точної та достовірної інформації щодо досягнення запланованих результатів взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства;
- визначення відповідності форм і методів діяльності за напрямом «робота з громадськістю» поставленим завданням і пріоритетам державної політики;
- вироблення рекомендацій щодо вдосконалення організації діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота із громадськістю».

Виникає запитання: «За якими показниками мають здійснюватися оцінка й аудит?» Передусім аналіз нормативно-правової бази дає підстави виокремити певне коло функцій органів виконавчої влади в частині взаємодії з громадськістю. Таким чином, можемо виділити такі основні показники (компоненти і критерії оцінювання):

Компонент оцінки	Критерій оцінки
Планування та проведення консультацій із громадськістю	1.1. Планування консультацій із громадськістю 1.2. Проведення консультацій із громадськістю 1.3. Результативність консультацій із громадськістю
Роз'яснення громадськості та окремим верствам (групам) цілей і змісту державної політики у відповідній сфері суспільного життя	2.1. Інформування громадськості 2.2. Використання інноваційних форм і методів
Забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів	3.1. Діяльність громадських рад 3.2. Діяльність інших дорадчо-консультативних органів

Сприяння розвитку громадянського суспільства	4.1. Організаційно-правове забезпечення сприяння розвитку громадянського суспільства 4.2. Створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства 4.2. Залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг 4.3. Партнерство з інститутами громадянського суспільства
Забезпечення доступу до публічної інформації	5.1. Систематичність та оперативне оприлюднення інформації 5.2. Надання інформації за запитами
Сприяння здійсненню громадського контролю	6.1. Сприяння проведенню громадських експертиз діяльності органу виконавчої влади 6.2. Громадська антикорупційна експертиза
Ресурсне забезпечення діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів за напрямом «робота з громадськістю»	7.1. Забезпеченість належно підготовленими кадрами 7.2. Забезпеченість фінансовими ресурсами та обладнанням 7.2. Використання інноваційних технологій і ліпших практик

Яким же чином мають здійснюватися оцінка й аудит діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю»? Насамперед має бути визначений спеціально уповноважений орган виконавчої влади, який забезпечуватиме сам процес оцінки й готуватиме узагальнені результати такої оцінки, аудиту.

Наступним етапом має стати збір та узагальнення даних. Найоптимальніший варіант – проводити оцінювання та аудит з періодичністю один раз на рік на підставі інформації, що подається власне органом влади, який оцінюється. Така інформація має передбачати чіткий перелік кількісних і якісних даних за підсумками року. Обов'язковим елементом підготовки такої інформації має стати залучення громадської ради при органі виконавчої влади у форматі висловлення позиції щодо змісту такої інформації. Це дасть змогу більш-менш забезпечити об'єктивність під час здійснення самооцінки чи самоперевірки органу виконавчої влади. Далі – аналіз та узагальнення на рівні уповноваженого органу влади, розгляд Кабінетом Міністрів України результатів оцінки чи аудиту загалом у контексті всієї системи органів виконавчої влади. І найважливіше – оприлюднення результатів оцінки, аудиту та

ухвалення відповідних управлінських рішень для виправлення виявлених прогалин чи використання нових можливостей.

**Висновки та рекомендації.** Методологія оцінки результатів діяльності, аудит діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю» має базуватися на системності й неупередженості, прозорості, а також передбачати аналіз результатів діяльності за сімома головними компонентами, що включають основні функції, які покладено на той чи інший орган виконавчої влади. При цьому має бути налагоджена чітка система постачання відповідної інформації щодо кількісних і якісних вимірів кожного компонента.

Подальшої наукової розробки потребують такі питання, як здобуття й забезпечення надійності даних для проведення оцінки, механізми імплементації результатів оцінки й аудиту у процес стратегічного планування діяльності та ухвалення управлінських рішень.

### Список використаних джерел

1. *Про Стратегію* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

2. *Кенел Ж.* Оценка и аудит программ : сходства и различия / Ж. Кенел // Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина. – М. : Престо-РК, 2009. – С. 28–34.

3. *Implementation guidelienes for perfomance auditing* // INTOSA, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intosai.org/documents/intosai.html>

4. *Оцінювання державної політики і програм: конспект лекцій до навч. дисципліни* / В. Ребкало, Ю. Полянський. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.

5. *UNEG, United Nations Norms for evaluation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc\\_id=21](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21)

### **СОЦІАЛЬНО-ПРОФЕСІЙНІ ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ ЯК СУБ'ЄКТИ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Сергій ЛЕВЕНЕЦЬ**

Національна безпека належить до пріоритетних цілей України і є одним із основних чинників її стабільного розвитку. Її забезпечення – важлива частина політики держави. Політика, її сутність, характер, форми

функціонування значною мірою визначаються чинниками, процесами й подіями, які відбуваються в громадянському суспільстві. Забезпечення національної безпеки тісно пов'язане з формуванням громадянського суспільства. В умовах нових викликів і загроз українському суспільству й державі їх основним спільним завданням є об'єднання зусиль, поглиблення діалогу та співпраці у формуванні політики національної безпеки.

Основними інститутами громадянського суспільства, як відомо, є різні групи інтересів. Вони об'єднують громадян на основі специфічних цілей та опосередковують відносини громадянського суспільства й держави. Групи інтересів є основними акторами політичного процесу і здатні формувати політику в потрібному їм напрямі для задоволення своїх інтересів, які іноді вступають у конфлікт з інтересами країни й заважають реалізації інтересів інших громадян, найчастіше створюючи реальну загрозу національній безпеці України. Тому дуже важливо розуміти, які із груп інтересів мають значний вплив на стан національної безпеки нашої країни.

Згідно із загальною теорією національної безпеки система забезпечення національної безпеки поділяється на державну й недержавну. Такий поділ визнається багатьма фахівцями – теоретиками національної безпеки.

Основою недержавного рівня є громадянське суспільство, яке нині формується в Україні. Істотна роль в опосередкуванні відносин громадянського суспільства й держави належить численним групам інтересів.

Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, яка здійснює функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

У політології групи інтересів визначаються як добровільні організації, створені для вираження і представництва інтересів різних груп людей у взаєминах і з іншими групами та політичними інститутами, і всередині самих організацій. Суб'єкт політики впливає на владу відповідно до своїх цілей і намірів. Тому суб'єктами політики є учасники політичного життя, здатні реалізовувати власні цілі [7, с. 40].

Важливою якістю суб'єкта є його активність. Під політичною активністю розуміють усі види і способи впливу суб'єкта на об'єктивний світ та інших суб'єктів політики.

До проявів політичної активності належать мітинги, демонстрації, бунти, законодавча й виконавча діяльність інститутів держави, виборчий процес тощо.

Істотний вплив на державу, партії та політичне життя загалом мають групи інтересів. Вони виникли у процесі індустріалізації суспільства, плюралізації, збільшення розмаїтості його соціальної структури й розвитку демократії.

Американський політолог А. Бентлі у праці «Процес управління» (1908) уперше запропонував нову соціальну групу, яку назвав «групою інтересів».

Група інтересів – це об'єднання людей на основі спільності інтересів і дій у кожній конкретній політичній ситуації.

Головним об'єктом впливу груп інтересів є державні інститути – уряд і парламент, а також місцеві органи влади й управління.

Російські автори В. П. Пугачов та А. І. Соловійов у визначенні груп інтересів зосереджуються на констатації лише їх головних функцій. Вони вважають, що в політичній науці групами інтересів є об'єднання людей у відносинах із державою та іншими політичними інститутами. На їхню думку, це відображено в чотирьох найхарактерніших ознаках цих груп:

- артикуляція, тобто висловлювання своїх інтересів, перетворюючи соціальні емоції, очікування, почуття незадоволення або солідарності громадян на певні політичні вимоги;
- агрегація, тобто інтеграція цих інтересів, упорядковуючи, узгоджуючи, ієрархізуючи їх за пріоритетністю й вироблення загально-групових цілей;
- трансляція інформації про стан проблем, у розв'язанні яких зацікавлені, до органів влади та інших політичних інститутів;
- участь у процесі формування політичної еліти або владних структур суспільства [3, с. 2].

Основоположник теорії зацікавлених груп Дж. Беррі визначає їх так: «зацікавлена група – це організоване об'єднання індивідуумів, що розділяють деякі цілі й намагаються вплинути на державну політику» [7, с. 38].

Американці Г. Алмонд і Г. Пауелл виділяють такі типи груп інтересів, беручи за основу рівень спеціалізації та організованості груп:

- анемічні, чи *ad hoc*, групи – стихійні й недовговічні, створюються для вирішення якого-небудь завдання, рідко мають формальну структуру й розпадаються після досягнення цілей. До типу *ad hoc* груп належать цивільні ініціативи й рухи, формою дії яких зазвичай є демонстрації та мітинги. Вони мають і переваги, і недоліки порівняно з постійними організаціями. Перевага полягає в тому, що вони як тимчасові утворення уникають витрат ресурсів на зміст бюрократичного апарату, наявні ресурси спрямовуються лише на досягнення мети. Недоліком є те, що мета здебільшого одна, і після її досягнення ніхто не доводить справу до кінця і не переймається усуненням небажаних наслідків;
- ефемерні – часто орієнтовані на насильство;
- неасоціативні групи – неформальні, непостійні й недобровільні формування на основі споріднення, релігії тощо, що часто не мають чіткої організаційної структури;



- інституціональні групи – формальні організації, наприклад представництва областей, адміністративні установи;

- асоціативні групи (організовані), яким властивий високий рівень спеціалізації та організації, – добровільні організації, що спеціалізуються на артикуляції інтересів, наприклад профспілки, об'єднання підприємців, етнічні асоціації, групи борців за цивільні права [7, с. 33–34].

Групи інтересів розрізняються не тільки за цілями, особливостями внутрішньої організації та характером активності, а й за сферами їх діяльності. У зв'язку з цим виокремлюють групи інтересів, що діють в економічній, соціальній, релігійній, культурній, спортивній сферах.

Групи інтересів мають різноманітні засоби впливу на громадськість, органи влади й управління. Найважливішими з них є чисельність та активність їхніх членів, а також матеріальні, інформаційні й деякі інші ресурси.

Узагальнюючи класифікації, які існують у політичній науці, в інтересах дослідження як суб'єкти національної безпеки пропонується виділити такі групи інтересів:

- економічні (до цієї групи належать фінансово-промислові групи й галузеві комплекси);

- регіональні (зазвичай розуміють альянси політичної й економічної еліти на певній території);

- суспільно-політичні (соціально-професійні) – асоціації роботодавців, профспілки, суспільні й некомерційні організації, різні фонди, екологічні союзи;

- правляча еліта (група, наділена реальною політичною владою).

Групи інтересів є суб'єктами політики національної безпеки і як найактивніша частина цивільного суспільства, і як один із найвпливовіших акторів політичного процесу. З одного боку, як найактивніша частина громадянського суспільства вони сприяють формуванню національних інтересів, їх узгодженню, здійснюють контроль за діяльністю органів влади, їх функціонування сприяє врівноваженню соціальної системи (оскільки групи інтересів представляють інтереси різних секторів суспільства). З іншого боку, групи інтересів на шляху досягнення своїх вузькокорпоративних цілей є і джерелами загроз життєво важливим інтересам держави й суспільства. Групи інтересів мають у своєму розпорядженні достатній ресурсний потенціал, що змушує державну владу зважати на них.

Діяльність найбільш впливових груп інтересів зосереджена в політичній і економічній сферах національної безпеки, тим самим впливаючи (і позитивно, і негативно) на інші сфери; може істотно впливати на формування політики безпеки й зумовити і позитивні, і нега-

тивні наслідки у цій сфері. Групи інтересів є центрами й генераторами соціальної та політичної активності і разом з інституціональними структурами формують політичний процес і громадянську поведінку, діючи і у згоді, і всупереч інтересам безпеки країни.

Отже, групи інтересів впливають на формування політики національної безпеки через активний вплив на зовнішню й внутрішню політику; відіграють значну роль у формуванні політики національної безпеки, впливаючи на основні змістові елементи національної безпеки, а саме: інтереси й загрози; є суб'єктами політики національної безпеки і як найактивніша частина громадянського суспільства, і як один із найвпливовіших акторів політичного процесу; є суб'єктами політики національної безпеки завдяки виконанню своїх функцій як суб'єкта політичного процесу (є сполучною ланкою між суспільством і державою; привселюдно представляючи групові інтереси, вони дають змогу владі знаходити консенсус між ними й тим самим забезпечують інтеграцію суспільства, є важливим засобом вирішення конфліктів; здійснюють контроль за діями влади; інформують державу про гострі проблеми, які вимагають вирішення. Однак групи інтересів можуть виконувати й деструктивну функцію, наполягаючи на односторонній перевазі тільки корпоративних інтересів. Іноді групи інтересів впливають на політику не тільки в межах запропонованого їм обсягу використання влади, а в конкретному, вигідному для себе напрямі, і за певних обставин можуть створювати загрозу національним інтересам.

### Список використаних джерел

1. *Голіченко О.* Механізми впливу недержавних організацій на державні структури / О. Голіченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20040513122124601>
2. *Лужанська Т. П.* Підвищення спроможності галузевих громадських об'єднань як перспектива вдосконалення взаємодії влади і бізнесу в Україні / Т. П. Лужанська, М. І. Пугачов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://brc.undp.org.ua/img/publications/publ\\_NGOs.pdf](http://brc.undp.org.ua/img/publications/publ_NGOs.pdf)
3. *Немчинов І.* Лобіювання як форма діалогу з владою / І. Немчинов // Контекст. – 2002. – № 2. – С. 9–12.
4. *Телешун С. О.* Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. ; Харків, 2008. – С. 94.
5. *Телешун С.* Політико-економічні інтереси «груп впливу» та «лобізм по-українськи» (окремі аспекти) / С. Телешун, І. Рейтерович // Право України. – 2008. – № 3. – С. 105–110.

6. *Феномен* некорпоративізму: європейські реалії та тенденції інституціонування в Україні / І. С. Сало, О. О. Даниляк, Т. В. Джига ; за заг. ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2010. – 49 с.

7. *Цвих В. Ф.* Групи інтересів, їх інститути та організації в громадянському суспільстві / В. Ф. Цвих // *Людина і політика*. – 2002. – № 3. – С. 33–46.

### **ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ І МОЖЛИВОСТІ**

**Євген ПОЖИДАЄВ,**  
*кандидат політичних наук*

Політична модернізація України значною мірою залежить від успішності переходу політичної системи України від закритої до відкритої форми функціонування. У цьому процесі особливу роль слід відводити інститутам громадянського суспільства, адже вони як засоби розроблення й відображення різних суспільно-політичних програм, рішень, регулятори діяльності соціальних суб'єктів та їх інтеграції мають допомогти у становленні й розвитку того консолідованого громадського руху, який би спрямовував енергію громадян на творчу діяльність і тим самим знижував рівень соціального напруження в суспільстві.

Серед авторів, які зробили значний науковий внесок у висвітлення питання громадсько-політичної активності неурядових організацій в Україні, необхідно відзначити А. Колодій, А. Кудряченка, Ю. Левенця, а також публікації М. Лациби, В. Новохацького, К. Плаского, Н. Ротар та ін. Проте питання ефективності й доцільності саме взаємодії партійних і громадських структур розкрито недостатньо.

*Мета* статті полягає в розгляді способів взаємодії політичних партій і громадських організацій у процесі формування громадянського суспільства в Україні. Здійснено спробу проаналізувати ефективність партійних і громадських структур у різних аспектах громадсько-політичної активності й оцінити роль неурядових організацій (НУО) в суспільному діалозі з політичними партіями.

У гармонійному розвитку демократичної держави важливу роль відіграє активність інститутів громадянського суспільства у громадсько-політичній сфері. Функцію представництва інтересів громадян у політичній сфері покладено на політичні партії. Однак виникають певні запитання. По-перше, чи достатньо представництва цих інтересів у політичній сфері тільки з боку партій? По-друге, чи доречна за-

лученість інших організацій громадянського суспільства, а саме НУО, до політичної сфери, якщо існують громадські об'єднання, тобто партії, призначення яких за законом полягає у виконанні ролі представника пересічних громадян у політиці?

Роль політичних партій – критична в демократичній політичній системі. Вони є головним компонентом парламентського представництва в демократичній державі, й неурядові організації ніколи не могли і не можуть замінити їх. Це просто неможливо, крім того, у цьому немає ніякого сенсу. Система політичних партій дійсно становить кістяк парламентської демократії. Проте політичні партії є свого роду закритими громадськими асоціаціями, сформованими групою громадян, об'єднаних загальною ідеологією або іншими інтересами (місцевими, регіональними, діловими тощо). Вони вибіркові в умовах їхнього членства тощо. Мета партії – увійти до влади й керувати країною. Природно, що вони мають тенденцію ставати певними закритими кланами, особливо якщо перебувають при владі протягом тривалого періоду.

У перехідній політичній системі, де інститути громадянського суспільства ще не зміцніли, існування багатопартійної системи здебільшого зумовлює суттєві перешкоди для розвитку демократичного політичного режиму та громадянського суспільства. А. Колодій, аналізуючи партійну типологію Г. Кітшельда, зазначає, що перевагу в таких перехідних суспільствах мають партії харизматичного та клієнтелістського типів. Перші, як відомо, створюються способом об'єднання неструктурованих мас довкола популярних лідерів. Другі за своєю сутністю – кланово-олігархічні. Це патронажні організації, які схиляють на свій бік тих виборців, які сподіваються на отримання певних особистих вигід унаслідок їх перемоги. Харизматичні та клієнтелістські партії, скоріше, шкодять розвитку демократії, ніж сприяють. Формально дотримуючись загальноновизнаних правил політичного процесу, вони демонструють громадянам, що вирішальними чинниками є не демократичні змагання, а ірраціональні чинники (у випадку харизми) чи суто матеріальні (у випадку клієнтелізму) [3, с. 37–38]. Як наслідок, серед громадян, особливо серед більш обізнаної їх частини, поширюється негативне ставлення до багатопартійності.

Значно важче в умовах невисокої громадянської свідомості, програмної перехідним суспільствам, розбудовувати третій тип партій – програмні. Саме такі партії забезпечують раціональну мотивацію поведінки виборців, у край необхідну для функціонування демократичної влади. Саме від цих партій залежить стабілізація демократичних режимів, і саме наявність таких партій свідчить про розвиненість громадянського суспільства.

Отже, партії не завжди й необов'язково є продуктом громадянського суспільства. Вони можуть утворюватися певними тіншовими структурами заради корисливих цілей. Це особливо характерно для перехідних суспільств, у яких, з одного боку, існує розгалужена мережа тіншових економічних відносин, а з другого – молоді й незрілі програмно-політичні партії, які ще не набули достатньої сили, щоб мати вирішальний вплив на громадян держави.

Громадська думка, відображена в соціологічних дослідженнях, зазвичай свідчить про те, що політичні партії поступаються громадським організаціям за рівнем довіри населення. На початку 2012 р. громадським організаціям висловлювали довіру 27,1 % громадян (тоді як недовіру – 29,4 %), що значно більше порівняно з рівнем довіри до всіх державних інститутів влади [2]. Водночас 54 % опитаних наголосили на повній або частковій невідповідності діяльності партій в Україні демократичним стандартам; 53 % респондентів висловили впевненість у тому, що політичні партії в Україні служать своїм власним інтересам, і лише 9 % вважали, що партії відстоюють інтереси України. Також 10 % опитаних переконані, що політичні партії служать інтересам влади, дещо більше – 13 % – упевнені, що партії лобіюють інтереси різних бізнес-структур [1].

Гармонійний процес демократизації передбачає збалансований розвиток усіх інститутів громадянського суспільства, одним з яких, поряд із партіями, є НУО. Політична модель з абсолютним домінуванням партій і зі слабкими НУО набуває вигляду «вибіркової демократії», коли демократія обмежена лише актом голосування. Після того, як це відбудеться, виборець може забути про демократію, і йому залишається тільки чекати наступних виборів. Натомість завдання НУО полягає саме в запобіганні таким тенденціям. Д. Чалмерс із цього приводу зазначає, що соціальні відносини є занадто складними, щоб можна було цілком покласти на політичні групи впливу, що мають добрі наміри і працюють із компетентними урядовцями. Тому важливими є т.зв інститути другого рівня, які стоять нижче рівня основних конституційних інституцій і політичних партій. Вони виконують роль проміжних інститутів, багато з них є неформальними, хоча й формуються на основі цілковито законних моделей [10].

Один із видів «інститутів другого рівня» охоплює зростаюче коло організацій і підприємницьких структур, які пропонують ресурси для формування різноманітних груп та забезпечення їх діяльності, – сектор політичних послуг. Наявність консультацій, доступу й технічної допомоги є дуже важливою умовою безперебійного функціонування системи. Однією зі специфічних переваг організацій громадянського суспільства порівняно з політичними партіями й державними устано-

вами може бути їхня здатність швидко змінюватися, трансформувати свою структуру і створювати коаліції. Це можливо завдяки консультантам, компаніям, які здійснюють опитування, консультантам із менеджменту, фахівцям із зв'язків зі ЗМІ й низці постачальників інших послуг. Це сектор, який працює значною мірою на прибуток і не завжди відповідає уявленням деяких людей про третій сектор. Однак вони продовжують множитися й, можливо, є важливими для забезпечення здорового впливу громадянського суспільства на політику.

Отже, критична роль неурядових організацій полягає в тому, що вони мають здійснювати демократичну політику постійно, у проміжках між виборами за допомогою залучення громадян до суспільного життя. У цьому партії не можуть і не заміняють НУО. Таким чином, і партії, і НУО мають свою роль та є важливими для функціонування демократії.

Взаємодія між НУО і партіями – процес, основою якого є систематичні, регулярні дії, що мають для них істотне значення і ґрунтуються на взаємних очікуваннях відповідної поведінки партнера у взаємодії. Вітчизняні дослідники, з-поміж іншого, виокремлюють такі три базові форми взаємодії громадських організацій і політичних партій.

**1. Ініціативно-консультативна.** Політичні партії проводять консультації з громадськими організаціями, направляють проекти законів, програм для обговорення із цими організаціями, отримують від них різні висновки, пропозиції, зауваження тощо. При цьому ініціатива може надходити і від партії, і від НУО. За такої форми взаємодії НУО та партії зазвичай не втрачають автономності, а механізми співпраці не є чітко регламентованими.

**2. Координаційна.** Партії і НУО визначають чіткі спільні завдання і цілі, а співпраця відбувається з частковою втратою автономії, також сторони інвестують певні кошти у спільну справу. Така співпраця може існувати під час виборчої або іншої політичної кампанії, кампанії з лобіювання тощо. Описана взаємодія найчастіше стає початком довготривалої тісної співпраці.

**3. Тісна співпраця.** Характеризується міцними партнерськими зв'язками, складною спільною метою, спільним членством, значною втратою автономії, наявністю формальних угод, інвестуванням чималих коштів усіма сторонами. Прикладом є т.зв. припартійні молодіжні, жіночі та інші організації. Зазвичай більшість таких НУО є членами партій.

У межах кожної форми можуть існувати договірні стосунки, взаємодія може відбуватися також з інвестуванням спільних ресурсів або без нього [7, с. 5–6].

Найбільший потенціал серед напрямів співпраці партій і НУО, на наш погляд, має робота з громадами, так би мовити, на «низовому

рівні». Більшість політичних партій, як відомо, мають слабку розгалуженість і досить слабкі осередки в містах районного значення, малих містах. Водночас громадські організації в малих містах нерідко мають набагато більший вплив і популярність серед населення. Перший кадровий ресурс для цих місцевих політичних організацій – це саме кадри громадських організацій, які вже є суспільно активними. До списку політичних партій можуть увійти не тільки самі члени політичних партій, а й інші особи. Тому ми бачимо багато прізвищ лідерів громадських організацій у передвиборчих списках до місцевих органів влади.

Щодо можливих форм участі НУО в суспільно-політичному житті, то однією з найголовніших потреб громадських організацій є технології суспільного впливу, а саме: як підготувати позицію і аргументи за допомогою моніторингу, аналізу тощо, як донести до більшого кола зацікавлених осіб, громадян отримані результати. У зв'язку із цим основним завданням НУО є розроблення порядку денного щодо розвитку територіальної громади у спосіб об'єднання в коаліції або через проведення «круглих столів» – формулювання головних питань і проблем розвитку територіальної громади, основних цілей. Після розроблення цього документа можна пропонувати місцевим політичним партіям включити ці пункти до своїх програм, підписати меморандум або зобов'язання. Також важливо надати виборцю можливість оцінити додаткову інформацію щодо партійних діячів, особливо під час виборів до органів влади. Громадський моніторинг активності партійних структур і їх представників конкретизує відповідальність політиків, насамперед на регіональному рівні.

Ресурс, якого потребують громадські організації, – інформаційно-мобілізаційний. Їм необхідне певне фінансування, допомога для проведення інформаційно-мобілізаційних кампаній щодо донесення позицій і аргументів, попередньо висловлених, здобутих під час попередніх досліджень. Відкривається дуже цікавий ринок для аналітичних центрів, особливо місцевих, адже з'являється багато конкуруючих політичних громад, яким потрібна певна аналітика, оцінка місцевої ситуації, розроблення стратегії дій. Тут цікаво й корисно сформувати певні корпоративні цінності аналітичних регіональних центрів і, можливо, провести аналітичні конференції з обговорення певних етичних норм. Тобто формується ринок регіональної аналітики.

Важливим ускладнюючим чинником у питанні взаємодії політичних і громадських структур є можлива політизація НУО – об'єктивний процес, що пояснюється бажанням суспільства контролювати й коригувати дії влади. Однак найчастіше політизація в українських умовах є синонімом субординації діяльності НУО під інтереси окремих політичних сил. Використання громадських організацій як політичної

технології стало традиційним для виборчих кампаній в Україні. У разі взаємодії з партією чи виборчим блоком громадські організації частіше виступають не стільки як суб'єкт політичного процесу, скільки як інструмент передвиборчої боротьби. При цьому деякі громадські організації та неформальні рухи є маргінальними й радикальними громадсько-політичними проектами, які своєю агресивною риторикою створюють певні загрози суспільній стабільності.

Нині не йдеться про ті громадські організації, які входять до партій або є молодіжним крилом партій. Скоріше, йдеться про громадські організації, які незалежують себе від політичних партій. Адже очевидно, що кожна партія прагне впливати на широке коло виборців, громадських організацій, створюючи своє певне середовище, макросередовище, у якому можна було б здійснювати відповідні акції, залучати людей тощо. Існують деякі партії, які, не маючи партійної структури, намагаються залучити на свій бік якомога більше громадських організацій.

Говорячи про громадські організації, слід чітко розрізняти: існують організації, які формально є громадськими, але насправді їх діяльність переважно політична. Водночас існують громадські організації, які, спеціалізуючись у своїй діяльності, поступово перетворюються на бізнесові структури. Громадські організації необхідно розглядати як структури, які воєдино пов'язують різнобічні суспільні інтереси з інтересами політичними, що виявляються на виборах завдяки голосуванню за політичні партії. З цього погляду громадянське суспільство є безпосередньо усередненим вираженням усього спектра інтересів суспільства, чого не простежується в Україні. Тут більш характерний дещо інший принцип: кожна громадська організація презентує приватний інтерес замовника чи керівника, які, своєю чергою, не зацікавлені в пошуках інтегруючих складників своєї діяльності. Тому багато організацій важко назвати саме громадськими, оскільки вони на тій чи іншій основі є комерційними інституціями, або виразниками чиїхось комерційних інтересів.

У принципі, таке явище, як обслуговування НУО інтересів певної політичної сили, мало б деяке позитивне значення, якби в Україні існував чи формувався інститут політичного, економічного, соціального та іншого лобіювання. Тобто суспільно значущі інтереси, представниками яких і мають бути громадські організації, були б інкорпоровані в саму політичну систему, а проекти, які надаються такими організаціями, мали б політико-правові наслідки. Схожа ситуація спостерігається вкраїнах європейської демократії і в США, де взагалі вся політика будується на інтегруванні та інкорпоруванні приватних інтересів (що, до речі, нівелює необхідність існування численних великих по-



літичних партій). В українських умовах виразниками приватних інтересів, скоріше, є саме партії, а не громадські організації, а це передусім ознака деструктивних тенденцій у формуванні українського політикуму, а не прояв логіки побудови вітчизняної політичної системи.

Можливо, недоречно обмежувати проблему співпраці суспільства й політичних партій дещо звуженою темою взаємодії між політичними партіями й офіційно існуючими, зареєстрованими, з відповідним статутом громадськими організаціями. Якщо розглядати цю проблему ширше як співпрацю політичних партій і загалом громадянського суспільства, то зрозуміло, що необхідно брати до уваги потужний ресурс, який складається не тільки з НУО, осередків політичних партій, а й із неформальних мереж активістів громадянського суспільства, які можуть не належати до жодної політичної партії, або формально існуючої організації, а іноді це принципова позиція, оскільки існують певні застереження, адже партії – це інструмент насамперед боротьби за владу, що не дуже позитивно сприймається певною частиною суспільства. До того ж під час виборів між партіями та громадськими організаціями існує конкуренція, зокрема за фінансування.

У принципі, такі тенденції наявні в багатьох країнах сучасного світу. Активний прошарок громадянського суспільства, який формується в критичні періоди завдяки самообілізації, самоорганізації, здатний досить потужно виробляти спільний продукт. Головним механізмом цієї самоорганізації, взаємодії, такого колективного мозкового штурму є сучасні засоби комунікації, такі як інтернет. Якщо уважно проаналізувати наш останній досвід, можна дійти висновку, що бажаного результату і в широкому розумінні (розвиток демократії, забезпечення прозорості, вироблення правил гри, прийнятних для всього суспільства) і у вужчому (які пропозиції слід розробити для вдосконалення законодавчої бази про вибори), тобто максимального ефекту можна досягти за умови, що ці три «дійові особи» – і осередки політичних партій, і багато вже досить сильних, фахових громадських організацій, і неформальні мережі активістів громадянського суспільства – знаходять спільну мову, здатні координувати свої дії, мають можливість проводити спільні заходи й обговорення.

Таким чином, увага громадських організацій має бути зосереджена на розвитку суспільного діалогу з політичними партіями. Ніша третього сектору може бути своєрідним додатковим простором для дискусії та досягнення компромісу політичними партіями. Останнє має дуже важливе значення й демонструє роль неурядових організацій у демократичному суспільстві. Громадські організації мають можливості для впливу, нехай і опосередкованого, на політичні партії. У сучасних умовах кожна партійна організація має розробляти програму для розвитку

конкретної громади. І від того, наскільки ця програма сподобалася громаді, залежатиме рівень підтримки партії.

Підпорядкування НУО певній політичній силі – «дитяча хвороба», характерна не тільки для України, а й для більшості т.зв. країн перехідного періоду, і зумовлена слабкістю чинного законодавства й національної економіки. Завдання держави і самого громадянського суспільства – не допустити її переходу у хронічну стадію.

Політичні партії і громадські організації є невід’ємними складниками громадянського суспільства. Рівень їх розвитку вказує на рівень розвиненості демократії в країні. Ці інститути функціонують не ізольовано один від одного, а в тісній та інтенсивній взаємодії. Конструктивна співпраця вигідна не тільки самим партіям і НУО, а й суспільству загалом.

### Список використаних джерел

1. *Вибори-2012*: політичне структурування суспільства та перспективи багатопартійності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/politichne-strukturuvannya.htm>

2. *Довіра* українців до соціальних інституцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=81>

3. *Колодій А.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Колодій. – Л., 2002. – 276 с.

4. *Левенець Ю.* Держава у просторі громадянського суспільства / Ю. Левенець. – К. : Освітня книга, 2006. – 272 с.

5. *Новохацький В.* Тенденції забезпечення громадського інтересу в суспільстві та державі / В. Новохацький // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6. – С. 23–28.

6. *Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії* : монографія / за заг. ред. А. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.

7. *Плоский К.* Взаємодія громадських організацій і політичних партій: принципи, форма, суспільна корисність / К. Плоский, О. Копил // Світ громадянського представництва. – 2004. – № 3–4. – С. 5–7.

8. *Лациба М.* Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. – К. : УНЦПД, 2008. – 188 с.

9. *Ротар Н.* Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні / Н. Ротар // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 9–17.

10. *Chalmers D. Civil Society's Links to Politics. The Importance of Second Level Political Institutions / D. Chalmers* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.columbia.edu/~chalmers/CSLP.html>

**«ГЛОКАЛЬНЕ» ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО:  
ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ**

**Олексій ПОЛТОРАКОВ,**  
*кандидат політичних наук;*  
**Лукаш ДОНАЙ,**  
*доктор гуманітарних наук*

*Постановка проблеми в загальному вигляді.* Однією з головних тенденцій сучасного світового розвитку є бурхливий розвиток міжнародного виміру абсолютної більшості політичних, соціальних, економічних та інших сфер. Не оминула ця тенденція і сферу громадянського суспільства. Процеси, які активно відбуваються в цій сфері, сприяють формуванню принципово нового феномену – становлення та розвитку міжнародного громадянського суспільства.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Сучасна література з дослідження громадянського суспільства – арена гострих дискусій і розбіжностей, що стосуються визначення громадянського суспільства [6], його сутності [5, 7], протиріч [3] і перспектив розвитку [8]. «Про громадянське суспільство не говорить хіба що ледачий», – зауважує Т. Длугач [3], і з цим важко не погодитися.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.* Разом з тим питанням міжнародного виміру громадянського суспільства приділяється не дуже багато уваги, а надто у вітчизняному науково-аналітичному дискурсі. Наявні розробки [2, 9–13, 15–18] зазвичай характеризуються високим рівнем фактологічної описовості й акцентуалізацією переважно структурних компонентів – міжнародних неурядових організацій.

*Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання).* Ці обставини в загальному контексті проблематики інтеграції України у світовий та європейський простір є чинником актуалізації потреби осмислення феномену міжнародного виміру громадянського суспільства [9] у тісній прив'язці його до реалій національно-державного розвитку України.

*Виклад основного матеріалу.* Проводячи аналогію з визначенням громадських структур на національно-державному рівні [6–7], можна припустити, що глобальне громадянське суспільство – це суспільство, яке виходить за межі національної держави і функціонує в міжнарод-

ному масштабі, об'єднуючи у своїх мережах і організаціях представників різних країн.

Відповідно до мети діяльності національної громадськості завданням глобальних ініціатив є сфера загального суспільного блага, тобто їх діяльність спрямована на подолання наслідків стихійних лих, запобігання гуманітарним конфліктам і катастрофам, вирішення екологічних проблем, захист прав людини тощо.

Утім міжнародна структура, яка нині формується, принципово відрізняється від аналогічних інститутів, що діють на національному рівні.

***Геополітичні та гео економічні контексти  
соціополітичних трансформацій:  
на шляху до міжнародного громадянського суспільства***

В умовах глобалізованого світу класична державоцентрична парадигма суспільних відносин вимагає певних коригувань. Характеризуючи сучасну ситуацію загалом, чимало авторів, які спеціалізуються на проблемах глобалізації (З. Бауман, У. Бек, І. Валлерстайн, певним чином М. Кастельс і М. ван Кревельд та ін.), уже давно акцентують увагу і на кризі інституту сучасної держави, і на базованій на ній Вестфальській системі міжнародних відносин як принципово значущій двовимірній проблемі політичного пост-постмодерну. Національна держава як основна форма соціальної організації і головний політичний суб'єкт епохи постмодерну нині перебуває у стані кризи, втрачаючи низку своїх функцій і атрибутів. Відповідно, важливою темою для обговорення у сфері сучасного суспільствознавства стає гіпотетичний новий світоустрій, у якому роль держави буде менш значущою порівняно з епохою постмодерну. Будучи протягом останніх кількох сторіч найзначнішим політичним суб'єктом, у наш час національна держава стикається з низкою серйозних проблем.

Так, поява великих транснаціональних корпорацій (ТНК і ТНБ) і віртуалізація фінансового капіталу ставлять під сумнів поняття національної держави, засноване на уявленні про її економіко-фінансовий та політико-економічний суверенітет.

Аналогічні тренди властиві також соціально-гуманітарній та соціально-політичній сферам. Так, як зазначав російський дослідник О. Чумаков, разом з інтернаціоналізацією економіки й уніфікацією ролі грошей характерною рисою сучасної глобалізації і певною мірою її закономірністю стало формування масового суспільства і відповідної йому масової культури, для яких сприятливим підґрунтям виявилися, з одного боку, інтернаціоналізація суспільного життя і різке зростання взаємовпливу різних культур на фрагментарному та спрощеному рівні, що призвело до імітації і тиражування зразків високої

культури, а з другого – активний розвиток засобів масової інформації, які відтворюють у будь-якій кількості уніфіковану культуру, світоглядні кліше, стереотипи мислення, поведінки та способу життя [12, с. 257].

Американські експерти досить давно застерігають, що «глобальне мислення й активність у тій мірі, у якій вони засновані на переконанні в існуванні універсально глобальних (тобто західних) рішень конкретних місцевих проблем, можуть призвести до руйнування національних і місцевих підходів та ініціатив» [16, с. 13].

У близькій і навіть середній перспективі найбільш реалістична форма світоустрою виглядатиме приблизно так: держави, навіть поступаючись частиною своїх повноважень міжнародним організаціям, продовжують бути головними, найважливішими акторами і у формуванні політики міжнародних організацій, і в реалізації такої узгодженої наддержавної політики. Завдяки цьому збільшення впливу світового громадянського суспільства на механізми світового управління здійснюватиметься частково через традиційні форми національної демократичної підзвітності. Разом з тим зростатимуть потреби в ліпшому соціальному регулюванні економічної конкуренції, більшій відповідальності міжнародних фінансових організацій, реформах ООН, захисті світових політичних, юридичних і соціальних прав, подальшому зміцненні міжнародного громадянського суспільства, а отже, посилюватиметься чинник впливу міжнародного громадянського суспільства на міжнародну політику [2, с. 296–297].

Очевидність кризових процесів, від яких нині потерпає національна держава, залишає відкритим питання про потенційні альтернативи, пошук і апробацію нових форм соціальної та політичної організації, адекватних сучасному світу. Однією з таких перспективних форм можна вважати міжнародне громадянське суспільство.

***Міжнародне громадянське суспільство:  
проблема концептуалізації феномену***

Поняття «глобальне суспільство», яке є основою концепту «міжнародного громадянського суспільства», ввів у науковий обіг британський політолог Х. Булл. На його думку, таке суспільство є глобальним не лише тому, що воно «зіткане» зі зв'язків, які перетинають національні кордони і проходять через «глобальний, позатериторіальний простір», а й тому, що серед членів глобального громадянського суспільства набирає сили глобальне мислення [14]. Утім Х. Булл вважав «світове суспільство» частиною ширшого поняття – «міжнародного суспільства». На відміну від нього сучасні прибічники ідеї «міжнародного громадянського суспільства», навпаки, почали

вважати вже «міжнародне суспільство» частиною «світового суспільства», акцентуючи таким чином увагу на всебічності останнього та його очікувано неминучій перемозі в загальносвітовому масштабі [11, с. 84–85]).

Спираючись на доробки Х. Булла, в 1960–80-х роках суспільствознавці запропонували такі «форми організації життєдіяльності людства», як регіональне і глобальне (світове) громадянське суспільство. Відтоді про можливість формування регіонального громадянського суспільства в західній науковій літературі пишуть не лише щодо європейської чи азійської, а й стосовно інших частин світу – головне, щоб для цього була відповідна матеріальна, соціальна, культурна та інша цивілізаційна основа. Щодо глобального громадянського суспільства, то воно, на думку дослідників, формується і на регіональній, і на національній основі. Однак у майбутньому, як прогнозують західні політологи, юристи й соціологи [2; 13; 15–18], це буде не регіональне і не національне, а глобальне «космополітичне співтовариство», у якому люди не будуть пов'язані відносинами з тими чи іншими національними державами, а матимуть справу з міжнаціональними й наднаціональними інститутами [13, с. 545].

Навіть зважаючи на очевидну подібність між традиційним національним громадянським суспільством і міжнародним (глобальним), аналогія між ними не пояснює природу і причини активного розвитку, специфіку й характер діяльності останнього. Як влучно зазначив із цього приводу британський дослідник Дж. Кін, «якщо яка-небудь істота ходить, як качка, і навіть крикає схоже, це ще не означає, що ця істота дійсно є качкою» [17, с. 5].

Суспільні рухи, які є кісткою формованого міжнародного громадянського суспільства, виникли на піку сталого економічного зростання та повної зайнятості як критики «суспільства споживання». Як зазначав М. Кастельс, «їх лібертаріанський дух багато в чому вплинув на рух до індивідуалізованого, децентралізованого використання технології. Їх культурна відкритість стимулювала технологічні експерименти щодо маніпулювання символами, які створили новий світ уявлень, що мають розвиватися в культуру «реальної віртуальності» [4, с. 493].

Вивчаючи принципи діяльності глобального громадянського суспільства, слід зважати на ту обставину, що воно є складним суспільним феноменом. Ця структура – специфічний приклад «м'якої влади», яка стає дедалі впливовішою в умовах «комплексної взаємозалежності, де повернення до ієрархії переважається вигодами багатосторонньої співпраці» [1, с. 131–140]. Тому глобальні громадські структури починають бути політичною силою, спроможною досягати власних цілей на світовій арені.

Британський дослідник Дж. Кін характеризує їх так: «Це динамічна недержавна система взаємопов'язаних соціально-економічних інститутів, які охоплюють усю планету, забезпечуючи у всіх її куточках комплексний ефект від своєї діяльності. Це незавершений проект, який часом складається з розвинених, а іноді нерозвинених взаємопов'язаних мереж, пірамід і комунікативних кластерів соціально-економічних інститутів і акторів, які самоорганізуються через кордони з усвідомленою метою: об'єднати світ по-новому» [17, с. 8].

***Міжнародне громадянське суспільство:  
системні характеристики  
та структурно-функціональна специфіка***

Незважаючи на те, що глобальні громадські структури вже давно формуються в єдину систему, поки що важко погодитися з тим, що вони вже стали реальним «актором сучасної міжнародної політики, здатним створити альтернативу й навіть нейтралізувати існуючі конфігурації глобальної влади і правління, висуваючи й лобіюючи альтернативні цінності» [15, с. 509]. Так, попри дійсно загальносвітові масштаби діяльності та якнайширшу проблематику (починаючи від екології та охорони здоров'я і закінчуючи політичними правами людини та роззброєнням), ядро структур міжнародного громадянського суспільства сконцентроване на Заході – передусім у США та Європі. Натомість велика кількість НУО країн третього світу функціонують лише за умов істотної зовнішньої допомоги, сидючи «на голці» донорської допомоги та в багатьох випадках перетворюючись на т.зв. грантожерів.

Водночас не можна не погодитися з українським суспільствознавцем В. Степаненком у тому, що «в перспективі тут може з'явитися серйозна проблема – пошук оптимального співвідношення зусиль і стратегій глобального громадянського суспільства, або, швидше, міжнародної діяльності інтернаціональних НУО, і місцевих громадянських суспільств у країнах, що розвиваються» [10, с. 165].

**Висновки.** Такі процеси, як «глокалізація» світового простору, демократизація міжнародної політики, «постіндустріалізація» світової економіки, виникнення численних проблем планетарного масштабу, формування загальносвітової цивілізації тощо значно розширили проблему розуміння громадянського суспільства, виводячи її на міжнародний рівень – рівень міжнародного громадянського суспільства (зазвичай категоризованого в термінах «глобального громадянського суспільства»).

У XXI ст. термін «глобальне громадянське суспільство» набув великої популярності. Однак ті, хто його вживає, найчастіше мають на увазі «транснаціональне громадянське суспільство», «міжнародні со-

ціальні рухи», тобто дедалі більш розширювану і взаємопереплетену мережу неурядових організацій, які працюють у різних країнах. Ця транснаціональна мережа дуже широка, але «глобальних громадян», які могли б утворити «глобальне громадянське суспільство» у найглибшому значенні цього слова, поки не існує.

«Міжнародне громадянське суспільство», система якого нині перебуває на стадії формування, набуває сутнісних ознак двоєдиного структурно-функціонального характеру: з погляду структури воно є мережевим і децентралізованим, а з функціонального – відносно ієрархічним та відносно централізованим («центром сили» є кістяк громадянського суспільства Заходу). Діяльність головних елементів «глобального» громадянського суспільства має зазвичай «локальний» характер, обмежуючись чи певною територією, чи певною проблематикою. Відповідно, загалом «міжнародне громадянське суспільство» може бути схарактеризоване як «глокальне», тобто таке, що поєднує в собі і глобальні (структурно), і локальні (функціонально) системні риси.

### Список використаних джерел

1. Гелд Д. Глобалізація/антиглобалізація / Д. Гелд, Е. Мак-Грю. – К. : К.І.С., 2004. – 180 с.
2. Дікон Б. Глобальна соціальна політика / Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс // Міжнародні організації і майбутнє соціального добробуту. – К. : Основи, 1999. – 346 с.
3. Длугач Т. Б. Правовое государство без гражданского общества / Т. Б. Длугач // Вестник Российского философского общества. – М. : Московские учебники – СиДи-Пресс. – Вып. № 4 (44). – С. 96–101.
4. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
5. Корнієвський О. А. Громадські об'єднання у системі національної безпеки держави : монографія / О. А. Корнієвський. – К. : Альтерпрес, 2010. – 396 с.
6. Корнієвський О. А. Концептуальні засади дослідження громадянського суспільства як сукупності усіх форм об'єднання громадян і способів їх взаємодії / О. А. Корнієвський // Стратегічна панорама. – 2009. – № 3. – С. 212–220.
7. Корнієвський О. А. Мережева громадська самоорганізація та її вплив на державне управління в умовах глобалізації / О. А. Корнієвський // Незалежність України в глобалізованому світі: вектори ХХІ століття : зб. матеріалів міжнар. наук. конф. (Київ, 22 серпня 2011 р.). – К. : НІСД, 2011. – С. 36–46.



8. *Корнієвський О. А.* Національний вимір становлення громадянського суспільства: методологічне підґрунтя дослідження / О. А. Корнієвський // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 5. – С. 128–136.

9. *Полтораков О. Ю.* Глобальне громадянське суспільство в системі міжнародних відносин / О. Ю. Полтораков // Дослідження світової політики : зб. наук. праць. – К. : Ін-т світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – 2008. – Вип. 44. – С. 149–156.

10. *Степаненко В.* Глобальное гражданское общество: концептуализации и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 156–175.

11. *Темников Д.* Проблемы мирового регулирования в современной зарубежной политологии / Д. Темников // Международные процессы. – 2004. – № 2 (5). – С. 84–96.

12. *Чумаков А. Н.* Глобализация. Контурсы целостного мира : монография / А. Н. Чумаков. – М. : Проспект, 2009. – 432 с.

13. *Berman P.* The Globalization of Jurisdiction / P. Berman // University of Pennsylvania Law Review. – 2002. – Vol. 151. – № 2. – P. 311–529.

14. *Bull H.* The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics / H. Bull. – Columbia University Press, 1995. – 368 p.

15. *Clark A. M.* Non Governmental Organizations and their Influence on International Society / A. M. Clark // Journal of International Affairs. – 1995. – Vol. 48. – № 2. – P. 507–525.

16. *Halperin S.* Global Civil Society and Its Limits / S. Halperin, G. Laxer. – Palgrave-Macmillan, 2003. – 296 p.

17. *Keane J.* Global Civil Society? (Contemporary Political Theory) / J. Keane. – Cambridge University Press, 2003. – 236 p.

18. *Van Rooy A.* The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization and Protest / A. Van Rooy. – Palgrave Macmillan, 2004. – 256 p.

**ДЕРЖАВНА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА  
СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗА І СТАНОВЛЕННЯ**

**Світлана СМОЛЬ**

Проголосивши у 2010 р. курс на модернізацію, Українська держава стала на шлях докорінних перетворень. Їх метою є утвердження сучасної України як країни високих економічних, політичних і соціальних стандартів.

Одним з основних напрямів політики нової української влади на сьогодні є розвиток і залучення громадянського суспільства до процесу вироблення й реалізації державного курсу, адже успіх реформ неможливий без громадської консолідації та широкої суспільної підтримки. Шлях до цього пролягає через подальше зростання відкритості публічної політики й державного управління для безпосередньої участі в них громадян і громадських об'єднань.

Ще одним кроком стане підготовка та здійснення конституційної реформи, яка не лише дасть вичерпні відповіді на питання про співвідношення владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, про характер і особливості політичного устрою України, що рухається назустріч Європі, а й стане дієвою основою для забезпечення широких прав громадян у сучасних умовах, у т.ч. щодо прямої участі громадян в ухваленні рішень державного рівня і вирішенні актуальних питань розвитку громад.

При цьому буде зроблено все необхідне, аби забезпечити найвищий рівень легітимності конституційного процесу. Зокрема, затверджено принципове рішення про те, що вперше в історії України над проектом Основного Закону працюватимуть широкі кола української громадськості, потенціал якої буде акумульовано й розкрито в рамках роботи Конституційної Асамблеї.

Ще одним напрямом політики перетворень у 2012 р. має стати внесення змін у роботу органів публічної влади на регіональному рівні. Це стосується не лише заходів, спрямованих на подолання централізованості державного управління, – у центрі уваги мають бути питання зміни характеру відносин місцевих органів влади з громадами. В особі українських громад, які отримують дієві важелі контролю за роботою влади на місцях, керівництво держави бачить свого найціннішого союзника і партнера.

Особливої уваги з боку держави потребує гуманітарна сфера. Нині в умовах економічної кризи в багатьох суспільствах зростають апатія і зневіра у власних силах. Нації втрачають мотивацію до розвитку, а громадяни стикаються із кризою перспективи. На жаль, у житті українського суспільства ці тенденції стають дедалі виразнішими.

Тому завданнями нової гуманітарної політики мають стати духовне оздоровлення українського суспільства, розкриття його творчого потенціалу.

Також Президент зазначив, що важливим є підвищення соціальних стандартів, збільшення реальних доходів працюючих і загальне поліпшення якості життя українських громадян [1].

Такі цілі й завдання поставив Президент України Віктор Янукович у своєму Щорічному Посланні до Верховної Ради щодо соціогумані-

тарної політики. Він чітко окреслив, що реформи та перетворення неможливі без залучення до цих процесів громадянського суспільства, яке, на думку деяких науковців, є найважливішим владним інститутом з делегованим йому виключним правом контролю за управлінням політичних еліт і процесами, що з цього управління випливають.

«Громадянське суспільство» – поняття, символічне поле, розгалуження соціальних інститутів, практик і цінностей, яке охоплює комплекс основних соцієтальних характеристик і параметрів суспільної життєдіяльності, яка відокремлена від держави і є самоорганізованою. Це – комплексний соціокультурний і суспільно-політичний феномен, який включає наявність і розвиненість:

- соціальних інститутів (незалежні медіа; громадська думка; добровільні асоціації та об'єднання громадян; принцип верховенства права, реалізований у рівності громадян перед законом і в реальному доступі громадян до правової справедливості; структурована та інституалізована політична опозиція; системи зовнішнього громадського контролю за владою на всіх рівнях, включаючи незалежний прокурорський нагляд, парламентські комісії, парламентські та громадські аудиторсько-контрольні комісії; правозахисні організації – «сторожові пси суспільства»);

- соціальних практик (суспільна активність громадян, що не обмежується участю у виборах; громадські рухи; ініціативні групи; громадянська залученість до добровільних суспільних, почасти неформалізованих та «віртуальних» (наприклад, через інтернет-листування) об'єднань; поінформованість – знання місцевих і загальнонаціональних новин; правова культура та вміння застосовувати правозахисну й судову систему; діяльність незалежних правозахисних недержавних організацій; лобіювання суспільно значущих ініціатив);

- суспільних цінностей і чеснот (плюралізм, толерантність, довіра до співвітчизників та суспільних інститутів, здатність до компромісів без втрати гідності, самоповага, ввічливість, громадська солідарність і взаємодопомога) [2, с. 2].

У наш час існує чимало невирішених питань, що так чи інакше впливають на становлення повноцінного громадянського суспільства в Українській державі: це і спадок комуністичної ідеології; і перехідні демократичні процеси; і великий відсоток недовіри до можновладців; і ще не сформована громадянська свідомість наших громадян. Тож маємо цілий «букет» деструктивних процесів, які потребують певної державної політики для їх пом'якшення або ж нівелювання.

Подолання перехідного стану суспільної свідомості та негативних психоемоційних настроїв громадян можливе завдяки врахуванню й цілеспрямованому втіленню таких тенденцій:

- перспектива гуманітарного розвитку українського суспільства пов'язана з подоланням синдрому відчуження громадян від соціального життя та формуванням життєвих стратегій власних самоорганізованих ініціатив і зусиль;

- політична риторика й ідеологія значною мірою зберігає переважно патерналістський утриманський характер, що також зумовлено надією на зовнішню підтримку (Заходу чи Росії); відповідно, слід переорієнтувати масову свідомість на демократичні норми соціального життя;

- сучасне суспільство потребує формування чіткої та послідовної політики держави щодо широкого спектра соціальної адаптації молоді (освіта, працевлаштування, кредитування, підтримка ділових і творчих ініціатив тощо);

- у сучасних умовах вирішального значення набуває вивчення громадської думки у процесі формування та реалізації державної гуманітарної політики; наріла потреба створення системи постійно діючого соціологічного моніторингу громадської думки, запровадження практики соціологічних опитувань з проблем формування, реалізації та оцінки ефективності державної гуманітарної політики центральними й місцевими органами виконавчої влади в порівняльних характеристиках по регіонах, соціальних, національних та вікових групах із виробленням рекомендацій щодо її оптимізації;

- нарілою потребою є розвиток нових технологій і процедур публічності та громадянської участі у ухваленні рішень – робота зі зверненнями громадян, інформування громадян про розширення можливостей їх діалогу з урядом, реальна робота громадських рад при міністерствах і відомствах, а також при місцевих виконавчих органах влади з висвітленням порядку денного й ухвалених рішень, проведення інформаційних брифінгів ЗМІ за участю перших осіб держави щодо інформування та роз'яснення важливих політичних рішень або гострих критичних публікацій у пресі стосовно питань гуманітарної та соціально-економічної сфери; розвиток інформаційно-освітніх соціально-гуманітарних програм на телебаченні, незворотна політика свободи слова та свободи преси;

- у контексті взаємодії влади і громадянського суспільства важливим є законодавче забезпечення та налагодження активної співпраці держави з недержавними некомерційними громадськими організаціями, які надають послуги у сфері гуманітарної політики, зокрема в питаннях соціального захисту й адаптації вразливих верств населення [3, с. 52].

Де-юре цілі та завдання щодо поліпшення ситуації з розвитком громадянського суспільства усвідомлено й задекларовано на відповідному рівні (розроблено документи, концепції, існують Закони України, зо-

крема «Про соціальний діалог в Україні», функціонують комітети у ВР тощо). Корабель «Україна», як полюбляють говорити деякі українські політики, узяв курс на реформи й розпустив вітрила. Тож кожен громадянин як повноправний член суспільства з часом повинен відчувати, що також стоїть за штурвалом, інакше таку державну політику можна буде вважати провальною.

### **Список використаних джерел**

1. *Вступне* слово Президента України Віктора Януковича до Щорічного Послання до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України: Прес-служба Президента України Віктора Януковича від 03.07.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24670.html>

2. *Українське* суспільство: 10 років незалежності / за ред. В. Ворони. – К. : ІС НАН України, 2001. – С. 169–183.

3. *Проект* Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. – К., 2011.

4. *Войтенко Т. О.* Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання / Т. О. Войтенко, О. С. Гончарук, Ю. О. Привалов. – К. : Стило, 2002 – С. 334–341.

5. *Колодій А.* Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього / А. Колодій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ji.lviv.ua/n21texts/kolodij.htm](http://www.ji.lviv.ua/n21texts/kolodij.htm)

6. *Кін Дж.* Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж. Кін. – К. : КІС ; АНОД, 2000. – С. 116.

### **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВЗАЄМОДІЄЮ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ**

**Андрій ХАЛЕЦЬКИЙ,**  
*кандидат наук з державного управління*

Сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у вирішенні питань узгодження інтересів влади і громадянськості. У системі суспільних відносин обов'язково виникають соціальні відносини, пов'язані із соціальною сферою життєдіяльності людей. Управління суспільними відносинами, тобто взаємодією соціальних груп, людських суспільств у процесі їх діяльності, реалізується через суспільні зв'язки, однією з форм яких є соціальна взаємодія.

Зарубіжні та вітчизняні науковці, які досліджують проблеми державного управління взаємодією органів державної влади з громадян-

ським суспільством, визнають необхідність участі громадських організацій у виробленні й переосмисленні головних положень державної політики, ухваленні рішень та їх реалізації у процесі побудови громадянського суспільства. Разом з тим в Україні влада ще не має напрацьованого механізму, способів і форм постійного інформування суспільства про плани та результати управлінських рішень. У відносинах громадян і влади бракує системи зворотних зв'язків. Водночас і суспільство не структуроване належним чином щодо вирішення зазначених питань, тому й не виявляє активності.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами. В Україні стрижневим завданням науково-практичної діяльності є вирішення проблеми формування ефективних механізмів державного управління взаємодією органів державної влади з громадськістю. Це зумовило актуальність обраної *теми дослідження*.

Як свідчить *аналіз літературних джерел*, питання ефективної взаємодії влади з громадянським суспільством розглядаються у працях провідних учених: О. О. Бабінової, О. В. Берданової, М. Л. Братковського, В. В. Буреги, Г. К. Губерної, Н. Г. Діденко, А. О. Дегтяра, В. М. Князева, В. І. Надраги, Н. Р. Нижник, О. С. Поважного, Г. Г. Почепцова, А. В. Стойки та ін.

Узагальнюючи ступінь розробленості проблеми впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію ефективних механізмів державного управління взаємодією влади з громадськістю, можна дійти висновку, що у працях провідних вітчизняних науковців досліджено основні методологічні засади залучення громадськості до ухвалення управлінських рішень та вироблення комунікативної політики держави на сучасному етапі розвитку українського суспільства. У наукових роботах приділено значну увагу проблемам, що стосуються окремих механізмів державного управління, соціального партнерства та вироблення політики в Україні. Водночас потребують подальших наукових розробок проблеми визначення концептуальних положень засобів впливу громадських організацій на формування й реалізацію механізмів забезпечення ефективної взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями і громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства в умовах суспільно-економічних трансформацій; обґрунтування необхідності та можливості подальшого розвитку громадянського суспільства і значення його інститутів в Україні; розкриття особливостей нормативно-правового забезпечення та функціональної структури механізмів державного управління взаємодією органів державної влади (зокрема виконавчої) із громадськістю.

Таким чином, здійснений аналіз сучасної літератури з обраної наукової проблеми свідчить, що вона потребує більш детального вивчення й подальших ретельних досліджень. В Україні існують наукові праці з цієї проблематики, але тільки за окремими її напрямками. Поки що недостатньо досліджень, у яких би комплексно вивчалися проблеми взаємодії органів державної влади з громадськістю в різних її аспектах та на різних рівнях управління.

Для подальшого розвитку громадянського суспільства на засадах взаємодії органів державної влади з громадськістю необхідною умовою стає формування відповідного механізму державного управління.

Наукове осмислення досягнень світової та сучасної пострадянської державно-управлінської науки, аналіз стану і тенденцій взаємодії органів державної влади з громадськістю в контексті теорії та практики державного управління, особливостей трансформаційних процесів в українському суспільстві, а також багаторічний практичний досвід в органах виконавчої влади дають автору підстави запропонувати власне бачення концептуальних засад формування ефективного механізму державного управління взаємодією органів влади з громадськістю.

*Мета* цього дослідження полягає в розкритті сутності механізму державного управління взаємодією влади з громадянським суспільством та визначенні концептуальних засад його формування.

Для подальшого розвитку громадянського суспільства на засадах взаємодії органів державної влади з громадськістю необхідною умовою є формування відповідного механізму державного управління. Концептуально механізм державного управління взаємодією органів державної влади з громадянським суспільством безпосередньо включає «механізм управління».

У такій науковій галузі, як «державне управління», та економічній науці існують різні підходи до визначення поняття «механізм», запозичене гуманітаріями з механіки та означає «систему ланок, які перетворюють рух одних ланок на необхідний рух інших, до того ж існують вхідна й вихідна ланки» [1].

Практика державного управління взаємодією органів державної влади та громадськості неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління. Без розкриття категорії «механізм державного управління взаємодією органів державної влади та громадськості» неможливо вирішити проблему забезпечення ефективної комунікації. Це твердження зумовлене тим, що ефективність системи державного управління залежить від наявності механізмів управління взаємодією органів державної влади та громадськості, що успішно функціонують і дають змогу забезпечити належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави.

У науковій літературі та практиці державного управління є різні трактування категорії «механізм». Так, у довідковій літературі наводиться кілька визначень цього поняття. Слово «механізм» у перекладі з грецької («*mechane*») означає «зброя», «машина». У першій дефініції це послідовність станів, процесів, які визначають будь-які дії, явища; у другій – це система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [2]. В економічній науці поняття «механізм» використовується в переносному значенні й означає «внутрішню будову, будь-яку систему». Механізм – це система, пристрій, спосіб, які визначають порядок певного виду діяльності [2].

У науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння сутності поняття «механізм державного управління» та його елементів. У літературі наявна значна кількість трактувань цього поняття.

Так, Л. П. Юзьков розрізняє два підходи до визначення поняття «механізм»:

- структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм держави як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»;
- структурно-функціональний підхід, який акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, а й на його динаміці, реальному функціонуванні.

Механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління. Механізм управління охоплює об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління. Статику механізму управління визначають суб'єкти та об'єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку – комплекс зв'язків і взаємодій між ними [2]. На нашу думку, слід виокремити ще один підхід до визначення поняття «механізм державного управління» – організаційно-процесуальний. Він акцентує увагу не тільки на об'єкті управління, суб'єкті управління, взаємовпливі між суб'єктами та об'єктами управління, а й на процесі взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, елементах та етапах цього процесу.

Прибічники структурно-організаційного підходу розглядали поняття «механізм державного управління» і у широкому, і у вузькому значенні. Так, у широкому розумінні, на думку А. В. Ліпенцева та О. В. Поляка, механізм державного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [2]. Також до широкого трактування цього поняття схиляються А. Гладішев, В. Іванов, В. Патрушев, які вважають, що механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, за якого мето-



ди, засоби і принципи є взаємопов'язаними, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління. На думку М. В. Васильєвої, механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення або правила його ухвалення та реалізації. Навпаки, дуже вузьке бачення механізму управління простежується у працях Г. В. Астапової, Е. А. Астапової, Д. П. Лойко. Вони визначають механізм управління як систему елементів організаційно-економічного впливу на процес управління.

Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, створених відповідно до певних принципів для здійснення завдань державного управління. Науковець досить широко трактує механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [3, с. 86; 93–95].

Представники науки в галузі державного управління сходяться на думці щодо органічного поєднання суб'єкта та об'єкта управління, їх взаємодії, у якій «державне управління – це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним – то взаємовплив», а державне управління визначають як «організаційну співпрацю держави з колективними й індивідуальними членами суспільства, що забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин» [4].

Деякі учені надають перевагу визначенню складників механізму державного управління в їх широкому розумінні, відповідно в системі механізму управління виділяють систему управління; соціальні, зокрема правові, норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керівної системи, що послідовно змінюють одна одну – «механізм управління має повністю відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків» [5, с. 483].

На думку М. Круглова, «механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління» [6, с. 111].

Науковці Н. Нижник та О. Машков визначають механізм державного управління як складник системи управління, здатний забезпечувати вплив на зовнішні та внутрішні чинники, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Водночас учені визнають,

що існує необхідність урахування специфіки управлінських процесів, які відбуваються в межах конкретних організаційних структур і мають достатній вплив на соціально-економічний розвиток [7, с. 56]. Таким чином, у розумінні поняття «механізм управління» існують два основні підходи – у вузькому й широкому значенні. У вузькому значенні механізми управління – це статична система, яка слугує інструментом організації управлінських явищ і процесів. У широкому розумінні – це засіб реалізації владних відносин, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [1].

В. І. Надрага у праці «Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні» також аналізує механізм державного управління взаємодією органів влади з громадськістю [8]. Однак, якщо загальні засади механізмів державного управління опрацьовано на високому рівні, то питання вдосконалення існуючих механізмів державного управління взаємодією органів державної влади та громадськості є малодослідженими, й чіткого визначення поняття «механізм державного управління» стосовно взаємодії органів державного управління та громадськості нині не існує. З огляду на зазначене, актуальним є визначення цього поняття з наукового погляду.

Формування механізмів державного управління взаємодією органів державної влади, зокрема з громадянським суспільством, ґрунтується на загальних завданнях і цілях державного управління, урізноманітнюється у функціях конкретних органів системи державного управління, впливаючи на внутрішню структуру й системи органів державного управління, і певних її елементів. Органи управління як керуючі суб'єкти мають реальні засоби впливу (через нормативні акти) на об'єкти управління і значні ресурси (правові, інформаційні, матеріальні, технічні) для забезпечення своєї діяльності. Система органів державного управління забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій на території всієї держави, використовуючи розгалужену структуру. Органи державного управління створюються як інструмент реалізації владних повноважень, засіб конкретизації загальних функцій державного управління в різних сферах суспільного життя [1].

На початку XXI ст. могутніми каналами комунікації, які допомагають органам державної влади розвивати демократичне управління, стають служби зі зв'язків із громадськістю. Під органом державної влади розуміють порівняно самостійну, відокремлену ланку апарату, що створюється державою та фінансується за її рахунок (зокрема платників податків), здійснює від її імені ті чи інші державні функції в межах установленної компетенції [9].

Служби зі зв'язків із громадськістю органів державної влади виконують функцію донесення відкритої та доступної урядової інформації до громадськості, чим сприятимуть розвитку інститутів громадянського суспільства, їх ініціативи та самоврядування.

Зазначені служби докладають зусиль, щоб «переконати громадськість змінити свої підходи або свої дії, гармонізувати діяльність організації відповідно до інтересів суспільства й навпаки» (Е. Бернайз); спрямовують усі існуючі форми комунікацій у внутрішнє та зовнішнє оточення організації та громадськості для досягнення «специфічних цілей, що належать до сфери взаєморозуміння» (Ф. Джефкінс); свідомо організують комунікацію, керують прийняттям цільових груп із метою свідомої інтерпретації повідомлень і розміщення їх у «спеціально організованих комунікаційних каналах» (А. Г. Чуміков); керують діяльністю з переведення прагматичних цілей організації у «придатну для суспільства політику» (А. Б. Зайцев) [10, с. 17].

Взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством забезпечується зв'язками з громадськістю як функцією управління комунікаціями, яка визначається управлінським аспектом зазначеної функції щодо встановлення та підтримання взаємовідносин між організацією та її громадськістю, настроїв і думок, від яких залежить успіх або поразка організації (С. Катліп, А. Спенсер, Г. Брум); сприянням становленню й підтриманню спілкування, взаєморозуміння, прихильності та співпраці між організацією і громадськістю (Р. Харлоу); професійно організованою та специфічною діяльністю адресного управління суспільною думкою в певній сфері, що здійснюється несиловими методами (не адміністративно-командними) (В. М. Горохов).

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії [11, с. 61–92]. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави – суб'єкта управління – із суспільною системою, внутрішню динамічність її як системи, що управляє. Базовою конструкцією функціональної структури державного управління є функції державного управління, довкола яких і для яких формуються управлінські функції державних органів. Унаслідок цього кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій державних органів, розчленованих за «вертикаллю» та «горизонталлю» [8].

З погляду взаємодії суб'єктів соціального управління важливим є взаємодія таких центрів державної влади в Україні, як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів, міністерства, державні комітети (державні служби) та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та ін-

ших центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [12, с. 24–44; 13, с. 85–151].

Сучасна система державного управління створювалася згідно із критеріями (стандартами) ефективності управління. Коротко розглянемо теоретичну базу цих стандартів, ґрунтуючись на наведених нижче дефініціях.

У понятті «механізм державного управління» другим головним словом є «управління». Для того, аби управління відбулося, має бути сформована система управління, що повинна мати структуру, яка б визначала сталі зв'язки і відносини всередині нього, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б цілісність механізму. Отже, обґрунтування структури механізму є одним із головних завдань розроблення його загальної концепції.

Як і будь-яка система управління, механізм управління складається з двох підсистем – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт). Структура і зміст керуючої системи, яка є основою механізму управління, вимагає більш детального аналізу й обґрунтування.

Провідні фахівці у сфері менеджменту (М. Мескон, П. Друкер, М. Альберт та ін.) вважають, що вихідними помилками управління є цілі, які мають бути конкретними, вимірювальними, прив'язаними до місця й часу, стимулюючими і досяжними. Для того, щоб система управління (механізм управління) була ефективною, цілі мають бути гармонізованими. Тобто і суб'єкт, і об'єкт управління повинні мати однопорядкові (сумісні) цілі.

Функції управління є основою для формування керуючої системи (суб'єкта управління) та взаємодії її компонентів, а також визначають сутність і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях і етапах управління. Не знаючи цього, ми не можемо визначити резерви й можливості такої діяльності, оцінити її ефективність.

Поняття «функція» (від латинського *funktio* – виконання, здійснення) характеризує діяльність, роботу, зовнішній прояв властивостей якого-небудь суб'єкта у певній системі відносин [14, с. 486; 15], роль, призначення того чи іншого виконавчого органу, будь-якої системи в реалізації цілей.

Згідно з відомим положенням діалектики зміст і форма будь-якого явища є взаємозалежними та взаємопов'язаними. Тому, якщо зміст державного управління реалізується через функції, а форма управління – через структуру управління, то склад функцій і структура управління є взаємозалежними та взаємопов'язаними.

Отже, ще одним важливим елементом механізму є організаційна структура управління, яка впорядковує процес управління та взаємодію ланок, установлює підпорядкованість, розподіляє відповідальність.

Функції управління реалізуються завдяки застосуванню відповідних методів, важелів та інструментів управління. Метод, як відомо, означає спосіб досягнення будь-якої мети. Можна виділити три основні групи методів управління: організаційні, економічні, соціально-психологічні.

Ефективність механізму управління істотно залежить від урахування наведених нижче законів (закономірностей) управління.

1. Закон цілепокладання, сутність якого полягає в тому, що мета дій керуючої системи має обиратися на основі об'єктивних законів. Без урахування цього закону буде обрано нереальні цілі, а управління стане хаотичним.

В управлінському формуванні цілей існують три проблеми: відповідність ресурсів, цілей і умов їх досягнення; відповідність цілей внутрішньому і зовнішньому середовищу, а також методам їх досягнення; відповідність цілей результатам управління.

2. Закон розмаїття, сформульований У. Ешбі, вимагає, щоб різноманітність керівних впливів, які здійснює керівний орган, не була меншою, ніж різноманітність можливих змін керованого об'єкта. Ігнорування цього закону може призвести до неочікуваних наслідків.

3. Закон руху (змін) передбачає, що у процесі управління змінюються стани органів і об'єктів управління, а також процесів у системі управління при досягненні цілей.

4. Закон зворотного зв'язку визначає зв'язок суб'єкта та об'єкта управління, їх специфічні і причинно-наслідкові зв'язки, у яких кожен елемент системи управління є і причиною, і наслідком.

Формування механізму державного управління взаємодією органів державної влади з громадянським суспільством має здійснюватися з урахуванням науково обґрунтованих принципів, які висувуються до системи подібного типу.

Розглянемо їх детальніше.

1. Принцип цілеспрямованості, згідно з яким усі елементи створеної цілеспрямованої системи утворюють єдиний механізм, спрямований на вирішення спільного завдання.

2. Принцип безперервності та надійності, за яким досягаються стабільність і безперервність ефективного функціонування об'єкта управління, що проявляється у створенні організаційних, економічних, правових умов для вирішення завдань щодо погодженого функціонування суб'єкта управління з об'єктом управління, наявності управлінських технологій, процедур і важелів.

3. Принцип планованості, згідно з яким система (або механізм) має бути спрямована на досягнення і тактичних, і стратегічних цілей.

4. Принцип динамізму, за яким механізм управління має високу адаптивність до внутрішнього й зовнішнього середовища.

5. Принцип несуперечливості законам управління, згідно з яким має бути передбачено комплекс заходів, спрямованих на подолання конфліктних та антагоністичних форм розвитку суперечностей у формуванні механізмів управління [1; 16].

Крім того, вирішення проблеми формування узгодженої та публічно прийнятої комунікативної політики органів державної влади щодо громадськості потребує дослідження, зокрема нормативно-правового, інституційного, фінансового, організаційного забезпечення, тоді як її реалізація відбувається через активізацію відповідних механізмів державного управління [17].

**Висновки.** Результати проведеного дослідження дали змогу встановити, що для подальшого розвитку громадянського суспільства на засадах взаємодії органів державної влади з громадськістю необхідною умовою стає формування відповідного механізму державного управління, який безпосередньо включає загальний механізм управління.

У системі механізму управління виокремлюється система управління; соціальні, особливо правові норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну.

**Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** У подальшому планується розробити пропозиції щодо вдосконалення структури державних органів (елементів системи забезпечення взаємодії влади з громадськістю) для оптимізації структурних утворень, що дасть змогу створити умови для їх взаємодії на регіональному рівні, ліквідації функціонального дублювання, більш чіткого розмежування компетенції та відповідальності між структурними підрозділами органів виконавчої влади, поліпшення координації їх діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. *Бабінова О. О.* Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю : дис. канд. держ. упр. / О. О. Бабінова. – К. : Нац. академія державного управління при Президентові України, 2006. – 250 с.

2. *Колесников Д. В.* Ефективна прес-служба органів державної влади як фактор підвищення якості життя населення: функціональний підхід / Д. В. Колесников // Проблеми ефективної реалізації антикорупційної політики в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. – Т. 2. Формування державної комунікативної політики як засіб протидії корупції. – Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2011. – С. 146–155.

3. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
4. *Курашвили Б. П.* Пчерки теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : [Б.и.], 1987. – 273 с.
5. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : [Б.и.], 1998. – 517 с.
6. *Круглов М. И.* Стратегическое управление компаний : учебник / М. И. Круглов. – М. : Русская деловая лит-ра, 1998. – 230 с.
7. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
8. *Надрага В. І.* Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні : дис. ... к. держ. упр. / В. І. Надрага. – К. : НАДУ при Президентові України, 2003. – 250 с.
9. *Марченко М. Н.* Теория государства и права / М. Н. Марченко. – М. : [Б.и.], 2004. – 345 с.
10. *Тимофеева Л. Н.* Связи органов государственной власти с общественностью : учеб.-метод. пособ. / Л. Н. Тимофеева. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 52 с.
11. *Державне управління в Україні* : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : [Б.в.], 1999. – 265 с.
12. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Дім Ін-Юре, 2002. – 668 с.
13. *Муниципальне право України* : посібник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
14. *Бетон Ален.* 25 ключевых книг по экономике / Бетон Ален, Казорла Антуан, Долло Кристин, Дре Анн Мари. – Челябинск : Урал LTD, 2009. – 560 с.
15. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика та зв'язки з громадськістю (опорний конспект дистанційного курсу) : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 84 с.
16. *Мельник А. Ф.* Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
17. *Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід* : наук.-метод. видання / під наук. керівн. О. С. Поважного. – Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2011. – 107 с.

## **ВПЛИВ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Олена ДАРМОГРАЙ**

Метод державного управління означає усвідомлений спосіб впливу керуючого суб'єкта на об'єкт за допомогою легітимних засобів. Це поняття характеризує певний набір взаємопов'язаних управлінських дій для досягнення поставлених цілей, що сформувався на практиці. Метод державного управління має безпосередній вплив на розвиток інститутів громадянського суспільства. При цьому різні види методів мають сильніший або слабший ступінь впливу.

Найсильніший вплив на розвиток інститутів громадянського суспільства має політичний метод управління. Політичні методи управління (керівництва) – це способи прямого або непрямого (у своїй більшості) впливу на поведінку й діяльність керованих за допомогою політичних засобів. Насамперед ідеться про державну політику, яка розробляється і здійснюється правлячою владою. Економічна, соціальна, національна та інші стратегії – найважливіші направляючі чинники впливу держави на суспільство і систему управління. Публічна (відкрита) політика – організуюча й мобілізуюча сила. Її вплив на керовані маси та суспільні процеси – це вплив загальних інтересів, концентрованим вираженням яких є політика. Політичні методи – складник демократичних технологій управління. Останні містять увесь комплекс демократичних форм, норм і процедур політичних дій та відносин, що сформувалися у практиці демократичних держав. На вищому рівні організації влади провідне місце посідають технології парламентаризму – нормативно закріплені форми, способи, засоби та процедури колективного обговорення і прийняття законодавчих актів. Парламентські дебати, діяльність опозиції, лобіювання груп та інтересів у парламенті, практика депутатських запитів уряду, парламентські слухання – ось лише деякі найбільш дієві форми політичного процесу.

Стрижневою технологією демократії є публічне обговорення проєктів рішень (резолуцій, законів тощо), а також різні види виборів як форми вираження волі більшості. Референдуми, переговорний процес, дискусії за «круглим столом» – методи, які широко використовує правлячий суб'єкт для вирішення гострих політичних, економічних, соціальних та інших проблем загальнонаціонального значення. У суспільне життя нашої країни останніми роками впроваджено такі приватні технології реалізації політичних методів, як політична реклама, теледебати з актуальних проблем, паблік рілейшнз (англ. *public relations* – відносини з громадськістю) – діяльність державних та інших



організацій, які забезпечують порозуміння і співпрацю цих організацій із громадськістю.

Політичні методи не вичерпуються суспільними формами впливу й демократичними процедурами. За цими технологіями стоять інструменти державної влади та права, єдина воля суспільства. Їх дія може виявлятися і в прямому примусі (переслідування, репресії тощо). Специфіка ж політичних методів полягає у впливі на поведінку людей, на вибір ними форм участі (або неучасті) в політичному процесі, на ставлення до системи пануючих цінностей, на формування бажаної для держави соціально-політичної ситуації, на ставлення громадян до влади тощо.

Ідеологічні методи замінюють технологію адміністративного командування і правового примусу. Їх дія орієнтована на активізацію громадської свідомості людей і підпорядкована формуванню системи мотивацій, що відповідає цілям державної політики. Практичні форми реалізації ідеологічних методів різноманітні, головне ж – пропаганда суспільно значущих ідей і духовних цінностей за допомогою всіх можливих сучасних засобів, завдяки діяльності всіх інститутів навчання і виховання і, звичайно ж, засобів масової інформації. Елементи ідеологічних технологій – концепції, ідеологічні установки, заклики, гасла, державні символи, політично та ідеологічно орієнтована термінологія. Спосіб впливу – переконання людей, маніпулювання масовою свідомістю й поведінкою. У наш час починають домінувати агресивні технології ідеологічного примусу, духовного насильства над особистістю. Боротьба ідеологій набуває найгостріших форм і провокує політичне протистояння, що нерідко призводить до насильницьких конфліктів. Цивілізовані правила державного управління, зрозуміло, виключають подібні наслідки застосування ідеологічних методів.

Соціальні методи використовуються керуючим суб'єктом для мотивації активності керованих способом зміни соціального середовища проживання і задоволення життєвих потреб та інтересів. Сутність соціальних методів полягає у впливі на чинники, які мотивують рушійні сили соціальної активності людей; на чинники, що блокують їхній вплив; на чинники, які викликають задоволення людини умовами свого життя й результатами конкретної діяльності, і ті, що зумовлюють незадоволення, стимулюють соціальну пасивність або навіть відчуженість від громадських справ.

Арсенал соціальних засобів керуючого впливу на керованих досить широкий. До нього входять і технології формування розумних, таких, що відповідають цінностям системи, потреб, і засоби соціального контролю, стимули, які мотивують і індивідуальну активність (різні соціальні оцінки й винагороди), і масову. У числі державних технологій – розроблення

та здійснення загальнодержавних соціальних стандартів соціальних благ і послуг; законодавче закріплення й реалізація прожиткового мінімуму населення і регулювання на його основі систем оплати праці та пенсійного забезпечення старших поколінь; поєднання в соціальній політиці державних форм забезпечення населення і послуг приватного сектору, державної підтримки з ринковими механізмами її реалізації.

**ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ  
КВАЗІГЕТЕРАРХІЧНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ  
АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ**

**Олена КОВАЛЬОВА,**  
*кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник*

Європейські принципи належного урядування є класичним прикладом суспільних цінностей держав, які дотримуються курсу дерегуляції господарської діяльності та демократизації управління. Імплементація цих принципів у систему секторального управління формалізується в індивідуальну квазігетерархічну структуру із встановленням форм взаємодії між інститутами державного та громадського управління на основі участі, субсидіарності, консенсусу, відповідальності, прозорості та передбачуваності.

Базуючи це дослідження на працях послідовників інституційної теорії, зокрема М. Гуїна, Б. Деміла, М. Дюнна, К. Ерроу, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Кс. Лекока, К. Менарда, Д.-У. Повелла, А. Ройера, К. Стефенсон, О. Уільямсона, слід зазначити, що питання взаємодії державного, приватного та громадського секторів управління і форм його організації через незавершеність їх інституціоналізації опинилися в центрі уваги багатьох українських науковців правничих спеціальностей, проте із позицій організації та економіки аграрного сектору існує значне поле для наукових досліджень. У цій галузі слід назвати ґрунтовні дослідження М. Ф. Кропивко, М. А. Міненко, Л. В. Молдаван. Разом з тим недостатньо висвітленим залишається питання формування інституційних передумов квазігетерархічної системи управління розвитком аграрного сектору економіки, що й визначило *мету* цієї публікації.

Процеси ухвалення управлінських рішень та їх запровадження як серцевинна ланка процесу врядування характеризуються унікальністю для кожної країни та сектору економіки інституційною системою. У сфері національного агропромислового виробництва нині відбувається становлення передумов формування державно-громадського управління.

Відповідно до конфігурації загальної інституційної системи в аграрному секторі діють форми взаємодії держави та громадськості, засновані на забезпеченні відкритості й доступу громадян до інформації, консультаціях із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, проведення діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю (з використанням ЗМІ), функціонування консультативно-дорадчих громадських рад при Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністраціях, а також оприлюдненні та відкритому обговоренні проектів регуляторних актів, громадській експертизі діяльності органів виконавчої влади, розгляді ініціатив, зауважень і пропозицій громадськості [1].

Проте у сфері регулювання аграрного ринку в країнах із розвиненою аграрною економікою такі форми успішно доповнюються й іншими, що характеризуються спільним ухваленням рішень як компромісом інтересів держави та виробників. Інституційна система України поки що не сформована таким чином, щоб забезпечити функціонування формальних інститутів саморегулювання та представництва як передумову формування змішаних державно-громадських форм управління ринками й галузями. Разом з тим існують унікальні, притаманні аграрному сектору механізми добровільного відповідального компромісу у сфері регулювання ринків – у формі меморандумів, тобто угод щодо обсягів експорту зернових, які укладаються між Міністерством аграрної політики та продовольства України як виразником національних інтересів із забезпечення продовольчої безпеки й організація-ми зернотрейдерів як носієм економічних бізнес-інтересів.

Тож для формування державно-громадської системи управління розвитком аграрного сектору економіки необхідно насамперед формалізувати інститут саморегулювання, прийнявши Закон України «Про саморегулівні організації» та унормувавши питання особливостей саморегулювання в аграрному секторі. Важливим із цього погляду є врегулювання питання щодо того, якій за організаційно-правовою формою організації надаватиметься статус саморегулівної та які вимоги до неї висуватимуться (наприклад, наявність компенсаційного фонду чи третейського суду), яка інституція надаватиме такий статус (або, як альтернатива, саморегулівна організація може бути визнана окремою формою організації).

Також у сфері аграрного виробництва важливими є унормування антимонопольних питань, а також функцій таких організацій, наприклад, щодо права координувати господарську діяльність учасників, встановлювати вимоги до процесу виробництва та якості продукції, логістики тощо.

Наступною інституційною передумовою є легітимізація інституту представництва інтересів за допомогою унормування критеріїв визначення репрезентативної організації, що представлятиме інтереси всіх виробників певної галузі у відносинах із відповідними органами виконавчої влади. З цієї позиції важливим є врахування галузевої специфіки, адже в аграрному секторі таким критерієм може бути сукупна частка ринку, сільськогосподарських угідь, товаровиробників, поголів'я, обсягу виробництва продукції учасників об'єднання. Також відкритим залишається питання щодо критерію надання права голосу всередині таких організацій за принципом «один член – один голос» або залежно від належного поголів'я тварин, обсягу виробництва тощо.

Змішані форми управління є способом взаємодії декількох центрів ухвалення рішень, у цьому випадку – органів державної виконавчої влади та репрезентативних галузевих (агропродуктових) організацій. Наявність суто гетерархічної системи управління неможлива, оскільки вона передбачає функціонування паритетних центрів ухвалення рішень. Інституційні умови розвитку громадського та бізнес-секторів управління формуються державним сектором, тому абсолютного паритету між державою, громадськістю та бізнесом в управлінні розвитком галузей бути не може. Формується квазігетерархічна система, у якій з міркувань економічної та соціальної ефективності значна частина повноважень у регулюванні ринків та галузей надається організаціям товаровиробників (що фіксується в нормативно-правовому полі). Змішані форми управління різняться за критеріями, насамперед за ступенем централізації процесу ухвалення управлінських рішень та організаційним оформленням (у формі юридичної особи, особи публічного права, суспільного контракту) [2, 3].

Після інституціоналізації практики саморегулювання та представництва інтересів важливим є унормування державно-громадського управління завдяки вибору відповідної форми (жорсткої чи м'якої) та механізмів узгодження інтересів, а також ухвалення управлінських рішень щодо регулювання розвитку ринків і галузей та їх реалізації.

Варто зазначити, що принципи належного європейського урядування вже закладено в основу проекту Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, зокрема щодо формування державно-громадського управління визначено стратегічний імператив: «партнерство між державою, бізнесом та громадами, компроміс інтересів та взаємна відповідальність: держава є послідовною та відповідальною у своїх діях перед бізнесом і громадами, бізнес – перед державою та громадами, громади – перед державою і суспільством» [4].

**Висновки.** Упровадження європейських принципів належного урядування на національному рівні має надзвичайне значення у фор-

муванні демократичного та ефективного суспільства. У сфері агропромислового виробництва з причин конвергенції соціальних та економічних інтересів, які представляють і державні інституції (ефективність ринків, продовольча безпека й соціальна роль аграрного виробництва), і організації товаровиробників (ефективність виробництва, соціальні інтереси власників земельних паїв), їх імплементація має свою специфіку. Це виражається в доцільності формування квазігетерархічної структури управління розвитком аграрного сектору економіки. У подальших дослідженнях необхідно сформувати конкретні параметри й характеристики кожної з визначених вище інституційних передумов розвитку державно-громадського управління розвитком аграрного сектору економіки.

### **Список використаних джерел**

1. Ковальова О. В. Інституційно-правові умови розвитку господарського самоврядування в Україні / О. В. Ковальова // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. – Х., 2011. – Вип. 112. – С. 318–324.

2. Ковальова О. В. Інституційні форми організації управління розвитком аграрного сектора / О. В. Ковальова // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – Полтава, 2012. – № 4. – С. 121–126.

3. Ковальова О. В. Змішані форми організації управління АПВ: інституційний підхід / О. В. Ковальова // Наук. вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького, Серія «Економічні науки». – Львів : ЛНУВМБ, 2012. – Т. 14, № 1 (51). – Ч. 1. – С. 285–289.

4. *Проект Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року* / Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/node/2354>

### **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**Олексій СИЩУК**

На порядку денному органів виконавчої влади України найближчими роками стоятимуть реформи соціальної сфери, охорони здоров'я, освітньої галузі, правоохоронних органів, місцевого самоврядування. Їх успішність визначить політичне майбутнє нинішньої владної еліти, легітимацію її дій в очах громадян, стабільність політичної системи

України. Важливою передумовою здійснення реформ є їх ефективне комунікаційне забезпечення.

Г. Почепцов наголошує, що «комунікації влади не лише підсилюють ефективність її роботи, вони є суттєвою її складовою. Тобто це не допоміжний, а основний інструментарій» [1].

На думку політолога Д. Видріна, «робити непопулярні реформи мовчки категорично не можна». У зв'язку з цим він звертає увагу на нестачу ідеологів, розуміння ролі «творців мрій про світле майбутнє», до яких належать журналісти, письменники, філософи, творча інтелігенція, і симпатії яких не завойовані владою [2].

За яких умов відбувається нині комунікаційна діяльність органів державної влади? Актуальним для розвинених країн світу й України є висновок Центру державної комунікації, який є частиною Секретаріату Кабінету Міністрів Великої Британії. На думку його фахівців, нині урядові набагато складніше встановлювати контакт і переконувати цільову аудиторію. «Недовіра до влади, соціальна диверсифікація, фрагментовані аудиторії й велика кількість комунікаційних каналів роблять це завдання все важчим» [3].

Заслуговує на увагу аналітична доповідь Наукової ради Міністерства оборони США про нові умови, у яких нині повинен комунікувати уряд. З-поміж характеристик цього нового середовища – дедалі глибше проникнення і швидший рух інформації, наявність майже безмежного вибору інформаційних ресурсів у більшості індивідів; при цьому зміни в оцінках і ставленні громадян, згідно з політичними й маркетинговими опитуваннями, відбуваються дедалі швидше; «стан змін» є постійним станом для політики та бізнесу [4, с. 48]. Виступаючи в Раді з міжнародних відносин («мозковий центр» у США), экс-міністр оборони Д. Рамсфелд зазначив: «Уряд Сполучених Штатів повинен створити інституційні можливості прогнозувати й реагувати в межах того самого новинного циклу. Це вимагатиме встановлення 24-годинних «прес-операційних» центрів, «підняття» інтернет-операцій та інших каналів комунікації до однакового статусу поряд із традиційними прес-зв'язками ХХ ст.» [5].

Забезпечити готовність комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади України до таких викликів без істотного підвищення їхньої ролі в роботі кожного відомства, належного інтелектуального та фінансового забезпечення неможливо.

З-поміж проблемних питань функціонування комунікаційних підрозділів найважливішим є недостатня професійна підготовка фахівців із взаємодії з громадськістю, зокрема відсутність знань сучасного комунікаційного інструментарію – методів установаження інформаційного порядку денного, спін-контролю як методу корекції інформаційного простору, наративного контролю, фреймінгу тощо.

Нині найбільш затребуваними в цих підрозділах є тактичні завдання: підготовка інформаційних повідомлень для офіційного сайту чи організація брифінгів, прес-конференцій, інтерв'ю, коментарів керівництва відомства. Таким чином, необхідно здійснити перехід від спонтанної до стратегічної комунікації, яка «передбачає застосування наукового підходу, зокрема проведення аналізу проблеми, визначення мети, цільових груп, стратегії, методів і каналів, а головне – планованість і результативність. Складовими процесу також повинні бути моніторинг та подальша оцінка результатів» [6, с. 27].

Планування державної комунікаційної політики передбачає відповіді на запитання про таке: «Де ми знаходимося зараз?» (аналіз наявного стану справ, сильних і слабких сторін); «Де ми хочемо бути?» (визначення перспектив, можливих сценаріїв розвитку ситуації, загальних тенденцій у межах країни, регіону тощо); «Як ми можемо це зробити?» (аналіз наявного інструментарію та ресурсів); «Як ми це робимо?» (обґрунтування конкретного плану заходів, використання тих чи інших засобів).

Наступна проблема – постійна реорганізація комунікаційних підрозділів, що зумовлює значну плінність кадрів. Наприклад, штатна чисельність структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідальних за комунікації з громадськістю, у 2002–2012 рр. становила: 2002 р. – Управління зв'язків із громадськістю – 16 осіб; 2005 р. – Управління зв'язків із громадськістю – 25 осіб; 2008 р. – Департамент комунікацій влади та громадськості – 43 особи; 2009 р. – Управління у зв'язках із засобами масової інформації – 40 осіб; Управління у зв'язках із громадськістю – 55 осіб; 2011 р. – Департамент інформації та масових комунікацій – 61 особа; 2012 р. – Департамент інформації та комунікацій із громадськістю – 36 осіб (дані надано нам відповідно до запиту про доступ до публічної інформації). Така сама систематична реорганізація характерна для всіх міністерств і центральних органів виконавчої влади.

Як зазначає Н. Дніпренко, «необхідно чітко визначити завдання та функції комунікативних підрозділів, розробити уніфікований підхід стосовно формування їх структури та визначення місця в апараті органу влади» [6, с. 41–42].

Ще один важливий момент – недостатнє фінансування, яке стає бар'єром для залучення високопрофесійних спеціалістів із приватного сектору, не дає змоги замовити, наприклад, підготовку ефективної комунікаційної стратегії структурної реформи спеціалізованою маркетинговою компанією. Забезпечення ліпших комунікаційних результатів у державному секторі має ґрунтуватися на використанні науково-дослідницької роботи й розумінні поведінкових мотивів для впливу на

ставлення та поведінку громадян до тієї чи іншої ініціативи, отримання консультацій щодо правильного «комунікаційного міксу» для оптимізації ефективності, підтримки «цифрового контакту» через використання новітніх технологій, зокрема соціальних мереж.

Також вважаємо за доцільне посилити координацію комунікаційних підрозділів органів державної влади, налагодити більш тісні зв'язки й запровадити обмін досвідом на базі Департаменту інформації та комунікацій із громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів.

Як приклад роботи державної влади у правильному напрямі виділимо затверджений у квітні 2011 р. на виконання Указу Президента України від 10 грудня 2010 р. № 1119 план заходів щодо підвищення ефективності висвітлення діяльності органів виконавчої влади [7]. З-поміж найважливіших позицій документа – створення експертних груп у складі фахівців відповідної галузі для надання коментарів та оцінок для ЗМІ щодо діяльності органів влади і здійснюваних в Україні реформ; запровадження на офіційних веб-сайтах спеціальної рубрики, присвяченої реформам; оперативне реагування на появу у ЗМІ інформації, яка може негативно вплинути на сприйняття громадянами змісту реформ; проведення щоквартальних навчально-методичних семінарів із працівниками підрозділів і служб, які забезпечують співпрацю зі ЗМІ, громадськими організаціями.

Таким чином, без удосконалення комунікаційної діяльності органів державної влади, використання виваженої, професійної комунікаційної політики, яка послуговуватиметься ліпшими вітчизняними й іноземними практиками у сфері державної комунікації, не слід очікувати на підтримку й розуміння громадянами владних ініціатив. Забезпечення ефективного зворотного зв'язку між політичною системою та суспільством слугуватиме підвищенню якості проектів реформ, а також «включенню» громадян у процес реформування.

### **Список використаних джерел**

1. *Почепцов Г.* Нові комунікативні можливості у сфері державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/print/material/8049> (08.07.2012)
2. *Чем отличается ветеринар от пластического хирурга* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vydrin.com/express/217705/>
3. *COI: 2000s. Brave new world?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://coi.gov.uk/aboutcoi.php?page=92>
4. *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication.* Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics. – Washington : Pentagon, 2004. – 102 p.



5. *Council on Foreign Relations*. Speech as delivered by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=27>

6. *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади* / заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.

7. *Про затвердження Плану заходів щодо підвищення ефективності висвітлення діяльності органів виконавчої влади* : наказ від 4.04. 2011 р. № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=82118](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=82118)

### **РОЛЬ ХАКТИВІЗМУ У СТАНОВЛЕННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Денис БОРИСЕНКО**

Термін «хактивізм» у 1996 р. вперше застосував учасник хакерського об'єднання «*Cult of the Dead Cow*» під псевдонімом *Omega*. Зазвичай під хактивізмом розуміють використання комп'ютерів і комп'ютерних мереж як засобу протесту і задля просування політичних інтересів [1]. Порівняно з хакерством хактивізм має більший інструментарій і завжди спрямований на досягнення певних політичних цілей і просування певних політичних ідей [2]. Через те, що інтенсивне проникнення інтернету в українське суспільство почало відбуватися лише з початку ХХІ ст., перші прояви хактивізму як явища зафіксовано порівняно нещодавно. Це зумовлює *наукову проблему дослідження* – визначення ролі хактивізму у становленні громадянського суспільства в Україні.

Тематиці хактивізму присвячено чимало праць закордонних науковців, з-поміж яких варто назвати дисертацію 2004 р. на здобуття ступеня доктора філософії (*PhD*) з політології американки Александри Уїтні Самуель «*Hactivism and the Future of Political Participation*» («Хактивізм та майбутнє участі громади в політичному процесі»), присвячену саме проблемам розбудови громадянського суспільства та хактивізму, у якій дуже широко розкриваються форми, засоби та стратегії хактивізму. З-поміж праць вітчизняних учених заслуговує на увагу книга Г. Г. Почепцова «*Революция.com*. Основи протестної інженерії», у якій сам термін «хактивізм» не згадується, але викладені матеріали надають широке уявлення про різноманіття сценаріїв, методів, форм та (що найголовніше) прикладів протестних рухів [3]. Проте і у вітчизняній науковій літературі, і в зарубіжній на сьогодні немає досліджень з тематики саме хактивізму та його ролі у становленні громадянського суспільства в Україні.

Досі проблема ролі хактивізму в Україні залишається невирішеною, хоча є кілька зафіксованих фактів, які мають ознаки хактивізму: атаки сайтів органів державної влади України у відповідь на закриття сервісу *Ex.ua* у січні-лютому 2012 р. [4; 5]; виявлення користувачами мережі інтернет піратського програмного забезпечення на офіційному сайті МВС України в лютому 2012 р. [6], наслідком чого було зізнання МВС України в тому, що майже половина програмного забезпечення, яке використовується в структурах МВС, є піратським [7]; погрози хакерів із об'єднання *The Anonymous* розпочати атаки на сайти української влади через мовний закон [8].

*Метою дослідження* є визначення ролі хактивізму у становленні громадянського суспільства в Україні через аналіз наведених фактів та їх наслідків.

Як відомо, протестні рухи виникають у відповідь на якісь дії з боку владних структур. Причиною появи першого пункту зі списку проявів хактивізму в Україні, наведеного вище, було блокування МВС України сайту *Ex.ua*, що було розцінено користувачами українського сегмента інтернету як обмеження свободи інформації та зумовило відповідь, яка набула форми атак на сайти владних структур, а саме: *president.gov.ua*, *portal.rada.gov.ua*, *ktmu.gov.ua*, *partyofregions.org.ua*, *mon.gov.ua*, *minjust.gov.ua*, *minfin.gov.ua*, *bank.gov.ua*; а офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України вийшов з ладу на два дні [9]. Наслідком дій, проведених користувачами інтернету, було відновлення роботи сайту *Ex.ua* [10] і звільнення з посади слідчого, за постановою якого сервіс *Ex.ua* було заблоковано [11].

Аналізуючи другий пункт зі списку, можна також говорити про те, що закриття згаданого вже сервісу *Ex.ua* змусило начальника управління зв'язків із громадськістю МВС Володимира Поліщука заявити на брифінгу: «Приблизно 47 % програмного забезпечення у міністерстві не є ліцензійним. Однак МВС поінформувало Майкрософт. І тепер компанія веде переговори з органами державної влади про легалізацію програмного забезпечення» [12].

Як відомо, 3 липня 2012 р. Верховна Рада України ухвалила мовний закон, який фактично зрівняв російську мову за статусом з українською, що спонукало угруповання, яке називає себе «українською філією *The Anonymous*», виступити із заявою на *YouTube*, у якій говориться: «Вітаємо вас, громадяни України! Ми – «Аноніми»! Як відомо, Верховна Рада України хоче ухвалити новий, не зрозумілий для більшості українського народу закон «Про російську мову як другу державну в Україні». Ми не повинні допустити цього! Уже багато небайдужих до цієї проблеми людей мітингують біля стін Верховної Ради України та інших державних установ. Ми підтримуємо цей про-

тест і зробимо все можливе, що від нас вимагається. Ми організуємо нові «Досс-атаки» на президентські, міністерські сайти, а також на сайти Верховної Ради України. Заспамимо разом усі їхні блоги й форуми. Ми – «Аноніми», закликаємо народ України до підтримання нашої акції протесту! Не будьте байдужими, адже від нашого спільного рішення залежить майбутнє цілої держави! Об'єднаймося і припинимо безлад, що відбувається в Україні, не допустимо, аби почався хаос у державі, тому що тільки ми – український народ – зможемо зупинити це все! Об'єднавшись, ми – сила! Ми не повинні боятися влади, влада має боятися нас, поважати свій народ, якому несуть службу, чий інтереси представляють та захищають, і за кордоном, і всередині держави. Ми – «Аноніми»! Ім'я нам – Легіон! Ми – не пробачаємо. Ми – не забуваємо. Будьте з нами!!!» [13]. Два дні потому (5 липня 2012 р.) зазначалося, що офіційний сайт Верховної Ради України працював зі значними перебоями, а подекуди не завантажувався взагалі [14].

Як бачимо, усі три наведені випадки атак на офіційні сайти органів державної влади України належать до хактивізму: користувачі мережі інтернет використовують комп'ютери, комп'ютерні мережі та інші інформаційні технології для досягнення певних політичних цілей, захисту своїх прав і впливу на державну політику.

Також спільною для всіх пунктів із наведеного списку є схема послідовності дій: дія з боку органів державної влади; протидія з боку суспільства; результат. Хоча, як зрозуміло із третього випадку, протидія не завжди дає практичний результат.

З огляду на такі три визначення, як *громадянське суспільство* (сукупність громадянських і соціальних інституцій та організаційних заходів, які формують базис реально функціонуючого суспільства на противагу і в доповнення до виконавчих структур держави, незалежно від політичної системи) [15]; *протестний рух* (висловлення незгоди словами чи діями щодо подій, політики чи ситуацій; протести можуть набувати різних форм: від окремих заяв до масових демонстрацій; протестуючі можуть організувати акції протесту для публічного висловлення своєї думки та задля спроби вплинути на громадську думку чи політику уряду, або ж вони можуть вчинити прямі дії у спробі самостійно досягнути необхідних змін) [16]; *хактивізм* (використання комп'ютерів і комп'ютерних мереж як засобу протесту і задля просування політичних інтересів) [1], можна дійти висновку про те, що хактивізм як стратегія громадянського суспільства є однією з форм протестних рухів.

Головним **висновком** дослідження є таке твердження: хоча хактивізм є порівняно новим явищем в Україні, він усе ж таки дає нові по-

тужні важелі впливу на державну політику, що доводиться на прикладі трьох випадків атак на офіційні сайти органів державної влади України. З огляду на тенденції розвитку інформаційних технологій і стану інформатизації в Україні можна прогнозувати подальший розвиток хактивізму як явища й закономірне зростання впливу суспільства на державну політику через використання інструментарію хактивізму. Отже, хоча на сьогодні хактивізм не є основним важелем впливу на державну політику та не є основною формою громадянської незгоди, у майбутньому він може відігравати одну з найбільш визначальних ролей у становленні громадянського суспільства в Україні [17].

Надалі для визначення ролі хактивізму в розбудові громадянського суспільства в Україні варто вирішити такі питання: зв'язок між хактивізмом і масовою комунікацією; хактивізм як загроза та індикатор слабкості державної безпеки; хактивізм як збудник розвитку технологій захисту інформації.

Певні зрушення в цьому напрямі були здійснені Д. Кісловим у його монографії «Політична безпека масових комунікацій» – хоча в тексті автор не використовує поняття хактивізму, однак він наголошує на багатьох аспектах технічної безпеки масових комунікацій [18].

### Список використаних джерел

1. *Elinor Mills*. Old-time hacktivists: Anonymous, you've crossed the line / Elinor Mills // CNET [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.cnet.com/8301-27080\\_3-57406793-245/old-time-hacktivists-anonymous-youve-crossed-the-line/](http://news.cnet.com/8301-27080_3-57406793-245/old-time-hacktivists-anonymous-youve-crossed-the-line/)
2. *Alexandra Whitney Samuel*. Dissertation on Hacktivism and the Future of Political Participation, for the PhD in Political Science at Harvard University / Alexandra Whitney Samuel [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alexandrasamuel.com/dissertation/pdfs/Samuel-Hacktivism-entire.pdf>
3. *Почепцов Г. Г.* Революция.com. Основы протестной инженерии / Г. Г. Почепцов. – М.: «Европа», 2005. – 532 с.
4. *Хартанович А.* Как и зачем хакеры атаковали сайты правительства / А. Хартанович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hvylya.org/analytics/politics/kak-i-zachem-hakery-atakovali-sajty-pravitelstva.html>
5. *Матола В.* Експерт: сайт МВС атакували не хакери, а інтернет-користувачі / В. Матола [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/41096>
6. *Бойтесь*, что снова закроют Ex.ua? Не стоит – все можно скачать на сервере Министерства внутренних дел Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://habrahabr.ru/post/137634/>

7. Мельник А. Около 47 % ПО, используемого в МВД, является нелегальным / А. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/02/01/72210>

8. Карпенко О. Хакеры из Anonymous угрожают атаковать сайты украинской власти за языковой закон / О. Карпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/07/06/90179>

9. Мельник А. Сайт МВД Украины почти сутки пытается восстановить работу / А. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/02/01/72145>

10. Кутик М. Милиция отозвала требование о блокировке EX.UA / М. Кутик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/02/02/72266>

11. Кутик М. Уволена следователь, которая постановила заблокировать EX.UA / М. Кутик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/02/08/72838>

12. У МВС – половина піратських програм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/02/1/6945809/>

13. Звернення «Anonymous» до громадян України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=ztFJUSYxib4#!>

14. Групування Anonymous пообещала отомстить за украинский язык [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/ru/news/ukraine/2012/07/06/74115>

15. Карась А. Ф. Філософія громадянського суспільства як інтерпретація свободи і соціальності : дис. ... д. філос. н.: 09.00.03 / А. Ф. Карась. – Львів, 2004. – 454 с.

16. St. John Banned-Smith. How We Rage: This Is Not Your Parents' Protest / St. John Banned-Smith // Current. – 2007. – P. 17–25.

17. Карпенко О. Україна вошла в десятку стран по количеству компьютеров с DDoS-ботами / О. Карпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2012/10/29/100122>

18. Кіслов Д. В. Політична безпека масових комунікацій : монографія / Д. В. Кіслов – К. : «МП Леся», 2010. – 208 с.

**МЕТОДОЛОГІЧНА РОЛЬ  
КОНЦЕПТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В ПОЛІТИЧНІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ**

**Олександр КОРНІЄВСЬКИЙ,**  
*доктор політичних наук, доцент*

Системне бачення основних стратегічних пріоритетів модернізації України подано в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 р. та президентській Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Конкретизація пріоритетних напрямів реалізації політики реформ міститься у виступах, зверненнях, коментарях, інтерв'ю Глави держави засобом масової інформації, зокрема у його виступі під час урочистостей з нагоди 20-ї річниці Незалежності України в Палаці Україна 23 серпня 2011 р. Як зазначається в Щорічному Посланні Президента України до народних депутатів України 2011 р., у контексті необхідності здійснення модернізації держави та її інститутів, реформи всієї політичної системи країни, впровадження оновленої суспільно-політичної моделі слід забезпечити і свободу слова, і свободу політичної участі, пряме народо-владдя, посилення громадського впливу на розроблення й ухвалення владних рішень. Отже, акцент зроблено на необхідності розширення можливостей громадської участі, перетворенні громадян на впливових суб'єктів трансформацій. При цьому констатується, що «громадянська активність у 2010 р. засвідчила наявність потужного потенціалу впливу громадськості на формування державної політики. Основною проблемою при цьому є перехід від епізодичних, спонтанних акцій до системної регулярної діяльності суспільних груп для захисту своїх інтересів через громадські організації, надання цій діяльності послідовності та цілеспрямованості» [1, с. 29].

Загалом підкреслимо, що концептуальні погляди української влади на завдання модернізації країни цілком збігаються з класичним її баченням у політичній науці, пов'язаним з її діями щодо утвердження прав людини, забезпеченням рівноправності всіх перед законом, політичною участю громадян, верховенством права, рівним доступом до освіти тощо та передусім зі здійсненням системних реформ і в економі-

ці, політичній сфері, і в духовній, що визначає весь сенс модернізації, яка охопила нині людську цивілізацію. Якщо модернізація країни – це вимога дня, то її громадянський вимір (підтримка громадянами модернізаційних змін, що ініціюються реформаторською владою, поширення відповідного спрямування громадянських ініціатив та громадських практик самоорганізації) є її потужним ресурсом і рушійною силою процесу модернізації. Таким чином, можна довести існування найтіснішого взаємозв'язку процесів політичної модернізації та розвитку громадянського суспільства.

На особливу увагу заслуговує озвучене Президентом України у його виступі на координаційній нараді з керівниками правоохоронних органів (листопад 2012 р.) переконання в тому, що всебічний, всеохоплюючий процес модернізації відносин між громадянином і державою стане подальшим кроком у розвитку України як європейської правової держави, зміцненні верховенства права та всебічному утвердженні прав і свобод громадян [2]. На думку українських урядовців, не менш важливим результатом реалізації Стратегії національної модернізації «має стати створення демократичного суспільства громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних якостей та спроможністю активно впливати на суспільне життя» [3, с. 4]. Таким чином, пише російська дослідниця цієї проблематики Ю. Харламова, «відбувається вражаючий процес одночасного паралельного будівництва громадянського суспільства і з боку влади, і з боку громадян... Утім, незважаючи на те, що розуміння всієї абсурдності існуючого процесу паралельного будівництва громадянського суспільства «від влади» і громадянського суспільства «від народу» приходять до все більшої кількості людей, зупинити цей процес і покласти початок розумним діям <...> ніхто не наважується першим» [4, с. 38].

У контексті зазначеного та екстраполюючись від гегелівської концепції розуміння взаємодії між громадянським суспільством і державою як двостороннього процесу «проникнення держави в громадянське суспільство» й навпаки («аналогічно збори станових представників – це проникнення громадянського суспільства в державу») припустимо, що модернізація України в різних сферах життєдіяльності означає власне поширення, так би мовити, присутності громадянського суспільства в державі (державному управлінні), зокрема через утворення державно-громадських управлінських структур, що, своєю чергою, підсилює актуальність взаємодоповнюваності процесів розвитку громадянського суспільства та його демократизації. Утвердження представницького правління, його самодостатність, забезпечення права громадян на повноцінну участь в управлінні державни-

ми справами слід вважати основним підґрунтям для інституціалізації конструктивних громадських ініціатив і громадської самоорганізації, спроможності суспільства формувати відкриту й відповідальну владу, переходу від кланово-корпоративного суспільства ризику до реально діючого громадянського суспільства. Водночас Ю. Хабермас, досить ґрунтовно аналізуючи основні загрози спонтанному процесу формування самовизначення вільної громадськості, вказував на проникнення до її структур егоїстичних, деструктивних індивідуальних і групових інтересів; попереджав про загрозу для громадськості з боку влади бюрократичної держави, яка полягає в її намаганні приборкати до рук, використати у своїх інтересах спонтанні процеси самоорганізації громадськості; «загрозу закостеніння», бюрократизації цього процесу. Держава, бюрократія, на думку вченого, через різні економічні й політичні канали знаходять можливість знівелювати спонтанні, вільні, неформальні імпульси громадськості. За Ю. Хабермасом, така сама тривожна доля очікує демократію загалом [5, с. 144–145]. Вважаємо також цілком слушним висновок О. Завальова про те, що в умовах неформованості і слабкості громадянського суспільства модернізація країни потребує не усунення держави з життя суспільства, а радикальної модифікації здійснюваних нею функцій, раціоналізації управління та радикального оновлення управлінського інструментарію. По суті, формування громадянського суспільства «зверху» (владою) визначає один із напрямів політичної модернізації України. Водночас дискусійним нам вбачається твердження про те, що «модернізація завжди вимагала не скорочення, а розширення повноважень владних структур, у першу чергу – структур виконавчої влади» [6, с. 27].

Усвідомлення правлячим класом України, що перспективи її модернізації неможливі без утвердження громадянського суспільства, спричинило її практичні дії зі створення сприятливих умов для його розвитку в Україні, знайшло своє сконцентроване системне відображення у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2012 р. Побіжно зазначимо, що на необхідність прийняття такого концептуально-доктринального документа вказували ще 2008 р. учені НІСД. На їх переконання, для поліпшення становища слід вдатися до проведення низки першочергових заходів, зокрема розробити «Стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні», у якій передбачити конкретні заходи, спрямовані на стимулювання залучення громадян до діяльності громадських об'єднань [7, с. 144]. 5–6 березня 2010 р. у м. Києві відбувся Національний Консиліум Мережі підтримки реформ «Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ». До переліку необхідних реформ увійшли й такі, що мають



забезпечити розвиток громадянського суспільства (Стратегія реформ для громадянського суспільства).

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні «виходить із розуміння громадянського суспільства та його інституцій як такого стану суспільства, у якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини та громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності й самоорганізації» [8, с. 44]. На загальному тлі існування широкого діапазону думок щодо сутності громадянського суспільства більшість політологів розглядає нині громадянське суспільство як особливу недержавну систему суспільних структур, інститутів, відносин, які виражають усе наявне розмаїття цінностей, інтересів і потреб людей. У цьому розумінні загалом можна вважати (за Б. Кухтою), що сутність громадянського суспільства полягає у функціонуванні недержавних суспільних інститутів і відносин, що мають переважно неполітичний характер, у ньому вільно розвивається асоціативне життя, масові рухи, різні угруповання за інтересами, переконаннями й іншими ознаками. «Іншими словами, громадянське суспільство – це не так діяльність і функціонування різних інститутів, як самодіяльність громадян, що вступили й уклали певний союз, висунувши спільні цілі і навіть певну єдину мету, ідеал, що притягує всіх і підтримується всіма» [9, с. 109–110].

Таке об'ємне за своїм змістом трактування вітчизняними політологами концепту «громадянське суспільство», по-перше, унеможлиблює його зведення лише до сукупності різноманітних за своїм спрямуванням асоціативних та інституційних форм самоорганізації (а саме до неформальних, неурядових, некомерційних організацій); по-друге, акцентує увагу на тому, що громадянське суспільство не обмежується певним комплексом інститутів та організацій, а включає також систему відносин, є сукупністю міжособистісних стосунків (сімейних, економічних, культурних, релігійних тощо) та асоціацій, передбачає розмаїття властивих людям інтересів, можливостей і способів їх виявлення та здійснення. Неправомірним є підхід окремих дослідників до концепту громадянського суспільства як до низки проміжних об'єднань, що не є ані державою, ані розширеною родиною. Громадянське суспільство неможливо уявити без національно-культурних, духовних, релігійних та інших цінностей, традицій, звичаїв, символів, стереотипів поведінки тощо. Крім того, розвиток громадянського суспільства в Україні тісно пов'язаний із формуванням активної позиції громадян у відстоюванні суспільних цінностей і національних інтересів, об'єктивацією загальнонаціональної ідеї (української національної ідеї) як процесу реалізації загальносуспільного модернізаційного проекту. На нашу думку, *реальне громадян-*

*ське суспільство – це сукупність усіх способів взаємодії і форм об'єднання громадян, за допомогою яких забезпечується захищеність життєво важливих особистісних і суспільних інтересів, сталий розвиток суспільства, що не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради особистісної та майнової безпеки, спільного добробуту суспільства й держави; здійснює громадський контроль за діяльністю підконтрольних суспільству органів державної влади, що формуються на засадах відкритої конкуренції та професіоналізму.*

Отже, по-перше, з огляду на оприлюднені владою стратегічні пріоритети модернізації України, яка неможлива без об'єктивації цінностей та ідеологем громадянського суспільства, яке для України є ідеалом (ідеологічною конструкцією – ідеєю, формами якої є громадянська утопія, ідеологія та раціональність), важливим політичним орієнтиром, уявленням про гармонію відносин між людьми, особистістю та суспільством, а також проектом, що стосується і приватних прав, і прав публічної комунікації, потребує від українських політиків зосередження на своєму власному національному проекті та його реалізації; по-друге, припускаючи, що реалізація ідеологем громадянського суспільства як ідеального проекту, по суті, означає безперервне відтворення на різних етапах цивілізаційного розвитку сутнісних характеристик концепту громадянського суспільства у процесі суспільної самоорганізації, діяльності недержавних громадських об'єднань, що взаємодіють з органами публічної влади задля забезпечення життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, виокремимо такі **стратегічні пріоритети розвитку громадянського суспільства в Україні:**

- спрямованість державної політики на забезпечення інтересів суспільства, утвердження верховенства права й цінностей конституціоналізму і представницької демократії, суворе дотримання органами влади конституційних прав і свобод громадян, *принципів служіння держави громадянському суспільству, забезпечення рівних можливостей для всіх громадян* як основи їх політичної і економічної свободи, соціально-економічної справедливості;
- створення сприятливих умов для розвитку малого й середнього бізнесу в контексті сприяння формуванню середнього класу – економічної основи громадянського суспільства;
- упровадження дієвих механізмів народного суверенітету за допомогою децентралізації і дебіюрократизації влади, розширення участі громадськості в розробленні й ухваленні державних рішень, що передбачає при цьому обов'язковість для органів державної влади врахування громадської думки, результатів громадської експертизи їх доцільності та ефективності;

- запровадження постійно діючого громадського контролю та моніторингу за виконанням державних рішень, діяльністю органів державного управління, судової та правоохоронної систем;

- залучення громадськості та інституцій громадянського суспільства, передусім громадських експертів неурядових аналітичних центрів, до формування та реалізації державної політики способом налагодження конструктивної роботи громадських рад при органах виконавчої влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю та реально діючими неурядовими організаціями;

- створення сприятливих умов для розвитку інституцій громадянського суспільства, спрямованих на суспільно-корисну діяльність, забезпечення життєво важливих інтересів громадян, надання соціальних, муніципальних та інших послуг (прийняття відповідних законодавчих і нормативно-правових актів, державна фінансова підтримка, зокрема громадських і благодійних організацій, що здійснюють свою діяльність за договорами державного замовлення, у сфері державних закупівель їхніх послуг);

- стимулювання соціального діалогу на засадах трипартизму (профспілки – об'єднання роботодавців – органи державної влади), взаємної поваги й довіри соціальних партнерів, рівноправності, обов'язковості виконання досягнутих домовленостей; налагодження співробітництва у форматі «суб'єкти господарювання – інститути громадянського суспільства – органи влади»; виведення практики соціального діалогу з-під надмірного впливу державного апарату, посилення відповідальності всіх сторін соціального діалогу за виконання Закону України «Про соціальний діалог в Україні», генеральних і колективних угод, колективних договорів;

- розширення можливостей впливу прямої демократії на організацію і функціонування державної влади, запровадження чітких процедур ініціювання всеукраїнського референдуму та проведення місцевих референдумів, безумовне забезпечення права громадян на мирні збори, мітинги, походи й демонстрації, посилення відповідальності і самих організаторів та учасників масових зібрань, і органів влади за неправомірні дії щодо відмови в їх проведенні;

- розширення участі населення у самоврядних організаціях, підвищення ролі місцевої демократії у формуванні дієздатних територіальних громад;

- посилення відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади, підготовці й ухваленні політико-управлінських рішень, здійсненні будь-яких дій влади, пов'язаних із розподілом та використанням суспільного багатства, перерозподілом фінансових ресурсів та інформаційних потоків; створення необхідних умов для запобігання кланово-олігархічній організації влади, корупції та тіньовій економічній діяльності;

• запровадження системи громадянської освіти як засобу поширення демократії участі, стимулювання суспільно-корисної та соціально-значущої громадянської активності.

І насамкінець вважаю за необхідне пояснити, чому темою нашої конференції визначено розвиток саме **взаємодії** держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного урядування (повністю погоджуюся з І. О. Кресіною щодо доцільності оперування в цьому контексті поняттям «ефективне урядування»). Тож процитую деякі важливі з цього приводу міркування В. Ю. Баркова: «Порушуючи питання про відносини держави і громадянського суспільства, недостатньо говорити про співпрацю. **На етапі побудови громадянського суспільства коректнішим є поняття взаємодії.** Взаємодії публічної і приватної сфер з метою відокремлення від них третьої – громадянської. Та й процес побудови громадянського суспільства не може бути одноосібним, ініційованим і здійсненим будь-яким окремо взятим соціально-політичним інститутом... Згада-на взаємодія означає, що *ефективність розвитку громадянського суспільства потребує особливої державницької позиції, яка спонукатиме його до активності...*». Водночас *«державна в класичних демократіях поступово відмовляється від використання лише своїх обмежених повноважень і крок за кроком втрачає сфери свого впливу»* (на нашу думку, за такої ситуації створюються сприятливі умови для поширення присутності громадянського суспільства в державі). Дедалі частіше говорять про необхідність перегляду ролі держави. І головне, довкола чого розгортається критика, – соціальна активність держави (*виділено авторами*)» [10, с. 53].

### Список використаних джерел

1. *Модернізація України – наш стратегічний вибір* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 432 с.

2. *Виступ* Президента на координаційній нараді керівників правоохоронних органів з теми «Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/26057.html>

3. *Стратегія* національної модернізації [засідання колегії Міністерства економіки] // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 74. – 24 квітня. – С. 4.

4. *Харламова Ю.* Ключевой фактор «нестановления» гражданского общества в современной России / Ю. Харламова // Власть. – 2010. – № 3. – С. 37–38.

5. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас. – М. : АО «КАМІ» ; Изд. центр «АКАДЕМІА», 1995. – 245 с.

6. *Завалев А.* Государство и модернизация российского общества / А. Завалев // Власть. – 2012. – № 3. – С. 25–27.

7. *Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку* : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 744 с.

8. *Громадянське суспільство в Україні* : зб. нормативних актів і статей. – К. : ПРООН, 2012. – 91 с.

9. *Кухта Б.* Політична влада та її рішення / Б. Кухта. – Львів : ЦПД, 2006. – 240 с.

10. *Барков В. Ю.* Сучасні проблеми формування громадянського суспільства в Україні / В. Ю. Барков // Відносини між державою і громадянським суспільством : матеріали «круглого столу». – К. : НІСД, 2003. – С. 51–56.

### **ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА (З ПОГЛЯДУ УКРАЇНСЬКОГО КОНТЕКСТУ)**

**Людмила ЧЕКАЛЕНКО,**  
*доктор політичних наук, професор*

Аналіз стану громадянського суспільства Республіки Польща дає змогу виокремити притаманні йому характерні особливості:

- прірву між державою та суспільством як протистояння між «чужим» і «власним», що стала підґрунтям для розвитку специфічної школи громадянства, поєднаної з органічною діяльністю на користь ідеальної, віртуальної спільноти;
- протистояння громадян «нав'язаному» правовому та інституційному порядку;
- впливову роль пам'яті поколінь, що сформувала ореол патріотичності підпільному рухові;
- трактування громадянського суспільства польською інтелектуальною елітою як високоморальної спільноти, що перебуває над політичними системами (суспільство є радикально «усупільненим» і перебуває поза політикою, і поза ринком);
- інтегральну роль у формуванні громадянського суспільства постулату «автономії» громадянської активності, який був єдиною об'єднавчою тугою за свободою.

З набуттям членства Республіки Польща в ЄС, тобто приєднанням суспільства до єдиної європейської сім'ї народів, сформувалися і виявилися нові характеристики польського суспільства:

- неповага до ідеї колективізму, інтересів групи, суспільної економічної чи політичної мети;
- сприйняття гасла про «творення загального європейського добра» як чужого добра для інших на противагу добру власному;
- розчарування політикою влади більшістю населення;
- заперечення ліберальних економічних реформ, упроваджених у Польщі;
- прихильність соціал-демократичним засадам економічного поступу провідних європейських країн, а не ліберальним капіталістичним;
- «недоростання» громадян до європейських цінностей: віртуальне плекання польських цінностей замість опанування європейськими тощо.

*Характерною ознакою сучасного громадянського суспільства Польщі є кількісне зростання неурядових організацій, яких у країні налічується понад 15 тис., що можна пояснити і значними матеріальними заохоченнями з боку зарубіжних країн, і поширенням професіоналізації неурядових організацій (НУО).*

Відсутність розвинених форм суспільної самоорганізації є однією з причин того, що зміни в Польщі мають поверхневий характер і впроваджуються «згори», часто за відсутності спротиву, а іноді – без згоди суспільства.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що розвиток третьої хвилі демократії – громадянського суспільства в сучасній Польщі порівняно з попереднім періодом можна схарактеризувати як помірний, що зумовлено низкою чинників, з-поміж яких залежність від зовнішніх джерел фінансування; неадекватне поширення інформації і комунікаційних технологій; низький рівень соціального капіталу, необхідного для ефективної діяльності демократичних неурядових організацій; явище, характерне саме для Польщі, – суспільство, яке називають «собковим», тобто таким, що плекає власні, особисті інтереси на противагу колективним.

З оцінок польських експертів і результатів наших спостережень випливає, що громадянське суспільство в країні є недостатньо розвиненим, дотичним лише до деяких вузьких сфер впливу, що призводить до слабкості польської демократії (хоча деякі елементи громадянського суспільства зароджувалися в країні ще в капіталістичну добу).

Отже, побудова в Республіці Польща громадянського суспільства є справою тривалою і доволі непростю, яка ускладнюється стійкими орієнтирами переважно на західноєвропейські суспільства, керовані

соціал-демократичними урядами, а не на ідеологію ліберального капіталізму.

Стосовно характеристики українських реалій спостерігаються такі тенденції.

1. Непрозорість розгляду пропозицій громад і громадських організацій.

*Приклад:* слухання з кардинальних питань внутрішньої і зовнішньої політики у Верховній Раді України. Пропозиції подано, однак результати їх обговорення невідомі, їх не оприлюднено. Це означає, що всі подібні слухання проводять для «галочки».

2. Відсутність інформації про ухвалення відповідних рішень після розгляду звернень громадських організацій і окремих громадян: пропозицій, звернень, скарг тощо.

3. Відсутність контролю за виконанням рішень вищих органів влади над середньою владною ланкою, а середньої ланки – над нижчою ланкою влади. Як результат, звернення громадян і громадських організацій середня й нижча ланки не перевіряють, а спускають їх до винуватців проблем – найнижчої ланки.

*Приклад 1:* Міжнародна ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» – недостатня поінформованість громадськості щодо зазначеної ініціативи.

*Приклад 2:* скарга УСББ на роботу ЖЕК направлена громадською організацією до районної структури влади. Представники району запитують ЖЕК, частіше телефоном, а не перевіряють на місці, і пересилають листа від винуватця (у нашому випадку ЖЕК), тим, хто звернувся по допомогу.

*Приклад 3:* звернення громадянина України до Президента України про неправомірне звільнення з роботи. Адміністрація Президента пересилає таке звернення роботодавцю, який звільнив людину з роботи.

Як наслідок, люди розчаровані діями і середньої, і вищої ланки влади.

Потребує вдосконалення організаційна система проведення обговорень із громадськістю різноманітних питань внутрішнього і міжнародного життя України (конференції, «круглі столи» тощо). Ефективність результатів обговорення невідома.

Широкий загаль населення не має доступу до інформації про громадянське суспільство, зокрема про стан реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та інші документи; про стан функціонування та розвитку цієї ділянки в Україні тощо. Інтернет-сайти несвоєчасно надають користувачам інформацію про ухвалені владними структурами рішення.

**«ТОНАЛЬНІСТЬ» ВІДНОСИН В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ:  
РИЗИКИ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Ганна ПАЛІЙ,**

*кандидат політичних наук*

Україна перебуває у стані інерційного руху, в полюсі впливу і пост-радянської системи координат, і європейської моделі. Громадянське суспільство, його інституції не утвердилися як реальний суб'єкт впливу на суспільно-політичні процеси в країні, не мають повноцінних можливостей і важелів для вирішення широкого спектра суспільних проблем. Тому нині варто говорити, скоріше, про фрагментоване громадянське суспільство, що має окремі розвинені сегменти і слабко «пульсує». Із цим станом пов'язана поява таких визначень, як «неконсолідоване», «негромадянське» громадянське суспільство тощо.

Атмосфера, яка панує в суспільстві, між громадянами, різними соціальними групами, а особливо – у політичному процесі, не сприяє його становленню як громадянського. Незадоволення перебігом політичних подій, очевидно, рельєфно позначається на суспільстві, а надмірна його поляризація, своєю чергою, призводить до дезорієнтованості в більшості сфер внутрішньої та зовнішньої політики держави.

У разі збереження надмірного впливу держави на більшість соціальних інституцій мінімізується зворотний вплив громадян. При цьому зазвичай недооцінюється необхідність взаємодії з організованою громадськістю для оптимізації державної політики та зміцнення легітимності.

Слід зважати на те, що протягом багатьох років посіпль соціологічні дані неодмінно фіксують низький рівень довіри громадян до державних, політичних інституцій [1]. При цьому політичні партії, правоохоронні органи посідають перші позиції в рейтингах недовіри українських громадян. Показово, що громадяни не сприймають більшість інститутів та їх посадовців як таких, що захищають їхні права й інтереси. Водночас порівняно більший рівень довіри громадяни демонструють до таких інститутів громадянського суспільства, як засоби масової інформації, громадські організації, профспілки. При цьому традиційні соціальні інститути (церква, сім'я, близьке коло спілкування) утримуються на перших позиціях. Також у захисті своїх прав і відстоюванні інтересів громадяни передусім схильні покладатися на родичів і друзів, тоді як значно меншою мірою – на державні інституції та інституції громадянського суспільства [2].

Отже, незадіяним залишається резерв довіри до третього сектору. Так, частка громадян, які безпосередньо беруть участь у діяльності,



наприклад, громадських організацій, залишається мізерною. Водночас сприйняття принципів, процедур, механізмів, притаманних власне громадянському суспільству (насамперед участь у громадських організаціях, консультації з громадськістю, громадські слухання, громадські ради при органах державної та місцевої влади, врахування громадської думки під час ухвалення політичних рішень тощо), є відчутним в українському суспільстві.

Дуже гостро постають питання щодо подолання, по-перше, деформованості соціальної структури українського суспільства, маргіналізації цілих груп і категорій громадян, слабкості соціальних зв'язків; по-друге, мінімізації конфліктності соціальних відносин у соціально-економічній, політико-ідеологічній площині. Варто зважати на те, що в разі збереження таких тенденцій уповільнюється процес творення тієї основи, на яку, власне, мають спиратися структури громадянського суспільства у його розбудові. Натомість потребують напрацювань цивілізовані та конструктивні форми відстоювання інтересів різних соціальних груп.

Спільний поступ держави й суспільства можливий лише за повноцінної участі громадян, зокрема завдяки інституції громадянського суспільства, у формуванні та реалізації державної політики за наявності прийняттого рівня громадянської активності та водночас відповідальності. Незадіяний резерв громадянської самоорганізації зберігається, тому може бути використаний і державою, і більш активним сегментом українського суспільства.

Під час оцінки перспектив побудови громадянського суспільства слід акцентувати увагу на низці ризиків у процесі його становлення. Так, у сучасній Україні це передусім пов'язано з тим, що:

- держава є правовою, а її політико-правовий режим – демократичним лише частково, при цьому окремі тенденції посилюються;
- зберігається монополія державної влади на всі процеси в суспільстві, при цьому домінують важелі підпорядкування, регулювання, що, зокрема, призводить до утримання інститутів громадянського суспільства у напівзалежному та керованому стані;
- засоби масової інформації, профспілки, громадські організації, експертні середовища тощо зазнають значного впливу або навіть перебувають під прямим контролем з боку політичних, економічних центрів влади, їх структур, що нівелює їхню роль, дієвість, зміст діяльності як інституцій громадянського суспільства;
- конфронтаційний перебіг політичного процесу, а отже, і тональність дискусій у суспільстві спричиняє надмірну поляризацію, що також поширюється на громадський сектор;
- високий рівень соціального напруження призводить до поширення протестних настроїв, а також зростання власне протестних подій, їх

радикалізації в українському суспільстві в різних вимірах (політико-ідеологічному, соціальному, міжетнічному);

- низький рівень ефективності політичного діалогу поєднується з незначним впливом громадськості на політичний та виборчий процеси;
- процес ухвалення більшості політичних та управлінських рішень і дій, реалізація державної політики відбуваються без належного врахування думки громадськості або навіть суперечать інтересам українського суспільства;
- брак ресурсів інститутів громадянського суспільства ускладнює взаємодію та повноцінну комунікацію і з громадянами, і з органами державної влади.

Таким чином, перспективи взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного урядування потребують, безумовно, і цінних прикладних порад (щодо чітких змін у законодавстві, використання ресурсів тощо), і бачення в контексті сутнісних трансформацій політичної системи, поліпшення якості суспільних відносин. Це необхідно, щоб уникнути побудови імітаційного, «механічного» громадянського суспільства за формальної наявності нормативно-правових умов, процедур, інституцій, не наповнених змістом.

У цьому сенсі утвердження дійсного зворотного зв'язку між громадянами та державою вбачається не тільки в площині нормативно-правового регулювання та інституційного розвитку, вдосконалення механізмів і процедур, адже пошук рецептів розвиненого громадянського суспільства у зв'язку лише із законодавчими змінами ускладнюється у разі хронічного недотримання й порушення законодавства. Натомість перспективи для його становлення й максимального сприяння вбачаються у стимулюванні змін усього політико-правового контексту з неодмінним поширенням прозорості, відповідальності, підзвітності органів державної влади суспільству.

Разом з тим важливим є розширення простору тієї частини українського суспільства, де виразно виявляється громадянська активність та ініціативність. Це потребує рівноправності умов, плюралістичного простору та «критичної маси» організованої громадськості, що задає позитивну динаміку суспільного розвитку та натомість сприяє зниженню рівня соціального напруження. Крім того, організоване громадянське суспільство має бути рівновіддаленим від політичних, партійних, економічних груп впливу і тиску, центральних і місцевих органів влади, але водночас поступово посилювати свій вплив на зміст державної політики. В умовах концентрації соціально-економічних проблем це пов'язано з виконанням інституціями громадянського суспільства соціальної, правозахисної та інших функцій, що також

забезпечує «дорослішання» українського суспільства, у якому досить сильно вкорінені патерналістські настанови й очікування. Зрештою, зусилля структур громадянського суспільства й надалі мають спрямовуватися на ефективне здійснення інформаційної, просвітницької, експертно-аналітичної, моніторингової функцій, охоплювати широкі верстви населення, а отже, впливати на громадську думку. У такому разі громадський сектор стане дієвим суб'єктом суспільного життя та відстоювання прав і свобод громадян, виразником активної громадянської культури.

### **Список використаних джерел**

1. *Малиш Л.* Рівень (не)довіри українців до інститутів та посадовців / Л. Малиш // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2012. – № 2. – С. 35–52.

2. *Українське суспільство 1992–2010 : соціологічний моніторинг* / НАН України, Ін-т. соціології ; за ред. В. М. Ворони, М. О. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАНУ: ТОВ «Фоліант», 2010. – С. 509–518, 621.

## **ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Денис ГОРЕЛОВ**

У сучасному вітчизняному політичному дискурсі основну увагу приділено проблемі пошуку оптимальних зовнішніх інтеграційних моделей, корисних для ефективного розвитку України, й менше – внутрішньополітичним напрямам її становлення. Обидва потенційні полюси політико-економічного тяжіння для України в особі Європейського Союзу та Російської Федерації (як лідера в Митному союзі та ЄврАзЕС) є, відповідно, «умовно конфедеративним» і федеративним об'єднаннями, що реально застосовують практику делегування повноважень від центру на місця. Україна, своєю чергою, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування ще в 1997 р., взяла на себе зобов'язання упроваджувати в життя аналогічні принципи, що, зокрема, мають гарантувати політичну, адміністративну й фінансову незалежність муніципальних утворень. Проте на практиці відбуваються процеси діаметрально протилежні, адже вертикаль центральної влади тільки посилюється. Така політика, яка, до речі, дисонує із програмними принципами правлячої Партії Регіонів, була умовно виправдана необхідністю налагодження розбалансованої системи державного

управління та ефективного подолання наслідків світової економічної кризи. Однак сьогодні життя вимагає повернення до процесу державного менеджменту згаданих вище принципів субсидіарності з обов'язковим залученням до нього інститутів громадянського суспільства.

Розробники Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стверджують, що більшість із близько 12 тис. територіальних громад України, а саме: територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення, через їх надмірну подрібненість і дуже слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, які надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення (скорочення на 1 % щорічно), деградація сільських територій, а також надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування [1].

Вирішення проблеми делегування управлінських повноважень сьогодні дійсно стоїть українцю гостро, а зволікання є неприпустимим. Водночас стратегічне бачення розв'язання питання децентралізації державної влади акумульоване в політичних програмах більшості політичних сил і конфліктує з їхніми тактичними інтересами. Тому діяльність Конституційної Асамблеї та Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, пов'язана з реформуванням системи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, з огляду на їхню рівновіддаленість від політичних сил і залучення до процесу інституцій громадянського суспільства є прогресивною та корисною.

Так, 27–28 серпня 2012 р. у м. Севастополі відбувся «круглий стіл» з теми «Шляхи реформування місцевого самоврядування в Україні», на якому було обговорено проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розробленої фахівцями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства спільно з експертами Ради Європи та Адміністрації Президента України. Одна з учасниць заходу, голова Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства Марина Ставніччук запропонувала, на наш погляд, влучну формулу сутності майбутньої реформи: «від децентралізації до зміцнення соборності України». Дійсно, зміцнення передусім економічної незалежності регіонів через передавання їм більших повноважень у цій сфері в перспективі може стати основою для формування самоорганізаційних утворень, що більш ефективно використовують свої можливості, наприклад, з надання послуг населенню. Без мотивації до самоорганізації громадян для поліпшення умов їхньої життєдіяльності й захисту власних інтере-

сів неможливе повноцінне становлення громадянського суспільства. Варто погодитися і з підходом функціонерки щодо послідовності впровадження реформ. Так, за її словами, розпочинати роботу необхідно з підготовчого етапу, під час якого слід провести «системний аналіз соціально-економічних, соціально-психологічних особливостей, урахувати історичну пам'ять територій, провести комплексний аналіз запропонованих моделей обрахунку спроможності територіальних громад, запровадити відповідну законодавчу базу для розширення демократії участі. Але передусім у владі й у суспільстві має бути політична воля, консенсус та серйозна громадська підтримка майбутньої реформи» [2].

У цьому контексті, на наш погляд, важливою є експертна думка фахівців Інституту соціології НАНУ, які, за результатами соціологічного моніторингу «Українське суспільство» (1992–2012 рр.) та опитувань громадськості й політичних еліт у столиці та п'яти регіонах України (листопад-грудень 2012 р.), дійшли дещо контраверсійного висновку: з одного боку, громадяни висловлюються проти автономізації регіонів України, проте позитивно ставляться до складників інституту автономії. Так, тільки 5 % опитаних висловили бажання, щоб область, у якій вони проживають, набула статусу автономії, і ще 9,5 % підтримали ініціативу щодо набуття регіоном такого статусу спільно з однією чи кількома сусідніми областями, натомість 48,2 % висловилися проти набуття області такого статусу. Пропозиція щодо створення в Україні на рівні окремих регіонів регіональних парламентів (рад) та регіональних урядів, які були б відповідальними за виконання наданих регіонам конституційних повноважень, також не здобула підтримки більшості учасників опитувань. Цю тезу підтримують 42 % респондентів (повністю – 26, частково – 16), натомість 50 % її відкидають (повністю – 28, частково – 22).

Водночас ідею щодо розмежування повноважень органів центральної та регіональної влади з унеможливленням втручання однієї в діяльність іншої підтримують 84 % опитуваних (повністю – 56, частково – 28). Подібні настрої респондентів простежується і в їхніх відповідях на запитання щодо підтримки розширення повноважень обласних органів влади. Схвалюють цю тезу 70 % опитаних (повністю – 38, частково – 32), проти виступають 26 % (повністю – 10, частково – 16).

Таким чином, існує певна логічна диспропорція, коли респонденти, виступаючи за надання більших повноважень регіонам і говорячи тим самим «А», не хочуть формально це зафіксувати й сказати послідовне «Б». Соціологи назвали цей феномен «активним антиавтономізмом із латентним прагненням децентралізації».

Утім, коли мова заходить про «власний гаманець», наші люди майже однотайні у своїх уподобаннях: 88 % респондентів вважають більш ефективною децентралізовану модель міжбюджетних відносин між

центром і регіонами, коли доходи від оподаткування на місцях залишаються в місцевих бюджетах, з яких здійснюються відрахування в державний бюджет [3].

Не існує також єдиного бачення рівня глибини процесу децентралізації в експертному й політичному середовищі України. Термін «федералізація» після Всеукраїнського з'їзду депутатів усіх рівнів у м. Северодонецьку під час суспільно-політичної кризи у 2004 р. для багатьох набув негативного змісту і став символом можливого розколу України. Прихильники конспірологічних теорій навіть у самому факті обговорення «плюсів» і «мінусів» можливого переходу до федеративного устрою нашої держави воліють бачити «руку Москви», що апріорі викликає у них відторгнення. Опитування серед відомих експертів і вчених, проведене влітку 2012 р. у межах підготовки авторського матеріалу інформаційним агентством УНІАН, ілюструє наявні настрої серед знайомих із проблематикою фахівців.

Так, директор центру «Український барометр» В. Небоженко вважає, що ідея федералізму – удар не по Україні, а по правлячій групі, яка розглядає вибудовану вертикаль як єдино правильну для державного управління. На його думку, цей концепт матиме популярність у суспільстві тільки тоді, коли буде представлений проект розподілу регіонів і людям сподобаються запропоновані новації. За інших обставин, на його думку, ця ідея є безперспективною. Водночас директор Інституту глобальних стратегій В. Карасьов вважає, що проект федералізації України є напрацюванням Москви, а завданням нинішніх поборників федералізму є розподіл країни на різні частини з метою втрати власного стрижня й духу.

Думки представників наукової громадськості з цього питання розділилися. А. Гальчинський, доктор економічних наук, у минулому – директор Національного інституту стратегічних досліджень, переконаний, що майбутнє України – це федеральна держава. Він вважає хибною тезу про те, що федералізація спричиняє дезінтеграцію держави. Навпаки, він переконаний, що оскільки в Україні наявні різні регіони, слід надати можливість кожному регіону наблизитися до своїх коренів. На заході країни одне ставлення до приватної власності, на сході – інше. «Чому не вирішити це питання диференційовано?» – запитує вчений. Він також упевнений, що федералізм – це тонка проблема, яку необхідно обговорювати в академічних кабінетах, не наближаючи до цього процесу політиків. Підготовчий етап має включати оцінку ступеня регіоналізації, відповідні механізми й моделі.

В. Нудельман, доктор географічних наук, вважає продуктивною ідею федералізації України тільки у віддаленій перспективі, а в сучасних умовах – недоречною. На його думку, за відсутності демократії і грома-

дяньського суспільства це спрацьовує на розкол, а не на об'єднання. На нинішньому етапі необхідно заохочувати міжрегіональну співпрацю, стимулювати укладання угод між регіонами, вважає В. Нудельман.

Загалом з ним погоджується доктор соціологічних наук, заступник директора Інституту соціології НАН України Є. Головаха, додаючи, що обговорювати можна будь-які варіанти розвитку політичної системи, і, можливо, окремі варіанти розвитку були б їй корисними, але не в сьогоденних конкретних умовах і не при діючих політичних акторах. На його погляд, нинішні політики не готові до справжнього реформування і тому повинні зосередитися на збереженні залишків стабільності, не розтоптавши досить хитку демократію [4].

Як бачимо, думка громадськості та коментарі окремих фахівців з обговорюваної в цьому матеріалі проблеми вказують на відсутність єдиної сформованої позиції. Водночас важливість питання диктує необхідність його поглибленого вивчення і всебічного обговорення. У цьому контексті заслуговує на особливу увагу підхід до перспективи децентралізації України, запропонований М. Ставнійчук і А. Гальчинським, заснований на системному баченні зазначеного процесу. Погодимось з ними в тому, що підготовчий етап, який включає висновки вченого співтовариства і обговорення громадськістю, вкрай важливий. Вважаємо також, що остаточне рішення з подібних доленосних для країни питань має ґрунтуватися на прямому волевиявленні народу України.

На наш суб'єктивний погляд, громадянському суспільству за його природою властиве прагнення до децентралізації державного устрою. Воно зумовлене бажанням користуватися більш широкими правами і повноваженнями, які на цей момент має держава, але в перспективі прагне мати громадянське суспільство. Водночас природний відхід від патерналістської моделі співіснування державного апарату й суспільства не означає, що він зобов'язаний бути безперервним. Визначення оптимальної точки їх комфортної співпраці – процес тривалий і не остаточний. З часом інтереси мас трансформуються, вибудовуючи необхідні для більш ефективного представництва їхніх потреб управлінські конфігурації.

### **Список використаних джерел**

1. *Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/print/509>
2. *Ставнійчук М.*: Через децентралізацію до зміцнення соборності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=352>

3. Зоткін А. О. Проблеми модернізації системи державної влади та взаємин між центром та регіонами в Україні (за результатами опитувань громадськості та політичних еліт) / А. О. Зоткін. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2012.

4. Самохвалова Л. Навіщо Україні федералізація від кума Путіна / Л. Самохвалова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/515710-navischo-ukrajini-federalizatsiya-vid-kuma-putina.html>

### **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗЛАГОДИ У ГЛИБОКО РОЗДІЛЕНИХ СУСПІЛЬСТВАХ**

**Петро ВОЗНЮК,**  
*кандидат політичних наук*

Загальновідомо, що стабільний розвиток громадянського суспільства є прерогативою спільнот, які на момент постановня демократичних інститутів вирізнялися відносною гомогенністю внутрішньої соціальної структури, тобто не мали у своєму складі різко протиставлених і ворожих одна одній великих груп населення. Однак нині глобальне поширення демократії зумовлює необхідність відповідних суспільних трансформацій і в тих країнах, де люди різко розмежовані за расовою, етнічною, конфесійною ідеологічною або навіть цивілізаційною приналежністю, коли відмінності стосуються найзагальніших питань життєдіяльності – відносин між Богом і людиною, індивідом та групою, громадянином і державою, батьками та дітьми, чоловіком і жінкою, а також співвідношення прав та обов'язків, свободи й примусу, рівності та ієрархії тощо [3, с. 25].

Однак саме по собі співіснування різнорідних елементів у межах певного суспільства ще не дає підстав вважати його глибоко розділеним. Констатувати наявність суспільного розколу можна лише у разі наявності непримиренних, антагоністичних міжгрупових суперечностей, що є наслідком цілковитої протилежності інтересів. Якщо суперечності між складниками неоднорідного суспільства переростають у конфлікт або призводять до кризи, то суспільство стає глибоко розділеним. Критичною межею для порушення єдності та життєздатності суспільства зазвичай вважається такий стан, коли у двох або більше соціальних групах ідеї взаємного неприйняття та конфліктності поділяють понад 40 % громадян у кожній. Потенційно небезпека перетворення на глибоко розділене суспільство загрожує майже будь-якому державно-політичному утворенню, якщо внутрішньо воно не є досить гомогенним, тобто таким, де принаймні 80 % від загальної кількості



громадян розмовляють однією мовою, сповідують єдину релігію чи ідеологію, належать до одного етносу.

Особливо небезпечною у зв'язку з цим є нерівноправність різних соціальних груп під час вирішення загальнозначущих питань суспільного життя та розвитку, зокрема при ухваленні політичних рішень. Порушення адекватності репрезентування громадських настроїв зумовлює загострення конфліктності у суспільстві, а відновлення такої адекватності прямо впливає на зміцнення соціально-політичного порядку. Систематичне неврахування інтересів певної частини суспільства на рівні вищої влади завжди призводить до зменшення лояльності цієї групи щодо решти співгромадян, її самоізоляції та політичної радикалізації. Переважання політичних проєктів, спрямованих на розкол, над проєктами консолідації загрожує національній безпеці держави. Штучна політизація будь-яких наявних суперечностей і створення нових позбавляє суспільство можливості діяти злагоджено й успішно реагувати на виклики глобалізованого світу.

Задля подолання міжгрупових антагонізмів у межах світової демократичної практики використовують різноманітні методи та механізми політико-інституційного й ідейно-пропагандистського характеру. Зокрема, в суто інституційній площині доцільною є перебудова системи управління у глибоко розділених суспільствах на засадах консенсусного ухвалення рішень. Втілення такого сценарію передбачає політико-правову регламентацію та інституціоналізацію відносин між конфліктними суспільними сегментами – формальні та неформальні угоди, створення постійних узгоджувальних органів тощо. Кінцевою метою цих зусиль є формування максимально широкої і стабільної правлячої коаліції на основі пропорційного представництва усіх груп і сегментів такого суспільства без різкого розмежування на владу й опозицію. Адже свідоме обмеження правлячого угруповання та перманентне суперництво політичних сил можливі тільки там, де учасники політичного процесу апріорі розглядають його або як гру, або як війну [2, с. 38].

Яскравим зразком «політики злагоди» в конфліктному перехідному суспільстві є досвід постфранкістської Іспанії. Країні вдалося уникнути другої громадянської війни не останньою чергою завдяки укладенню «пакту Монклоа» – узгодженої всіма основними політичними силами програми економічних і політичних перетворень. Навіть попри свій ситуативний характер, угода майже відразу позитивно вплинула на політичне середовище. У низці партій відбулося розмежування: на авансцену вийшли політики та фракції, які стояли на позиціях здорового глузду. «Непримиренних» же було відсунуто на другий план [1, с. 132].

Але найголовніше те, що «пакт Монкклоа» став основою та взірцем для поширення договірної практики на всі важливі сфери громадського життя. Так, кінець 1970-х – 1980-ті роки ознаменувалися підписанням цілої серії дво- та тресторонніх угод між іспанськими профспілками, патронатом і державою. Основною їх метою було встановлення «соціального миру», впровадження трудових відносин у форми, не загрозливі для рівноваги системи. Ці угоди, по суті, стали продовженням міжпартійного пакту, з тією лише різницею, що стосувалися не соціально-політичних проблем, а конкретно відносин у галузі праці. Домовленості укладалися також між церквою та низкою політичних суб'єктів, між окремими громадянськими інституціями та адміністративно-апаратними структурами, між парламентськими фракціями після чергових виборів тощо. Така система взаємних переговорів і угод «усіх з усіма» забезпечувала безперервний та досить ефективний діалог між суспільством і державою, що дуже принципово в перехідний період.

Дієвим способом мирного узгодження інтересів є делегування права ухвалення найбільш складних і важливих рішень визнаним лідерам, які репрезентують усі сегменти суспільства. Однією з умов досягнення згоди в такому випадку може бути також надання представникам різних складників глибоко розділеного суспільства права взаємного вето. Непропорційне з формального погляду збільшення впливу окремих груп через надання їм такого права є необхідною компенсацією за можливі порушення їхнього статусу в межах широкої коаліції. Взаємне вето може бути й неформальною неписаною домовленістю, й офіційно встановленим правилом, і конституційно закріпленою нормою. Гранічно необхідним є також гарантування різним суспільним групам (сегментам) високого рівня автономії, тобто самоуправління в царині їхніх специфічних інтересів. З питань загального характеру рішення мають ухвалюватися сегментами спільно на засадах пропорційності впливу.

Особливою формою автономії сегментів є федералізм, що може розглядатися як профілактика перетворення звичайного неоднорідного суспільства на глибоко розділене. Федеративний устрій не лише дає змогу зберегти належний рівень автономії для різних складників певного суспільства, а й за потреби здатен забезпечити завищене представництво малих сегментів (наприклад, у межах федеральної палати загальнонаціонального парламенту) для запобігання їх ізоляції та радикалізації.

Іншим способом стабілізації глибоко розділених суспільств (який часто використовують паралельно з політико-інституційними заходами) є застосування пропагандистських і психологічних методів для нівелювання антагонізму та нейтралізації взаємної ворожості. Найбільш традиційним із них є пропагування ідей терпимості й толерантності,

деміфологізації протистояння, акцентування суспільної уваги на певних спільних, консолідаційних цінностях, що поділяються значною більшістю громадян і, таким чином, мають надгруповий, надконфліктний характер.

Взаємну доповнюваність інституційного та гуманітарного складників політики злагоди добре ілюструє вже згадуваний іспанський прецедент. Адже, будучи, по суті, втіленням принципу широкої коаліції у річизі стратегії національного примирення, «пакт Монклоа» створив насамперед сприятливий морально-психологічний клімат для подальших демократичних перетворень. Показово, що після припинення чинності пакту зберігся міцніший базовий рівень консенсусу, основу якого становили спільні цінності та ідеї, які було визнано пріоритетними порівняно з груповими інтересами. Зокрема, такі категорії, як «демократія», «розвиток», «входження до Європи» поділялися більшістю населення й виконували функцію суспільної інтеграції. Позиція численних соціальних груп визначалася готовністю до змін «у межах можливого» та неприйняттям екстремізму.

Понад те, там, де суперечності є надто гострими й за давнини, а воля суб'єктів громадсько-політичного життя до порозуміння – надто слабкою, гуманітарний аспект є вирішальним. Так, у жорстко розмежованій за етноконфесійною ознакою Північній Ірландії (Ольстері) єдиною можливим способом зняття напруження виявилось стимулювання розвитку надконфесійної громадської активності, пов'язаної зі спільним вирішенням конкретних життєвих проблем – безпеки, довкілля, праці тощо. Ця діяльність об'єктивно сприяє альтернативному партійно-політичному будівництву, виявленню тих певних «точок дотику» в позиціях антагоністичних сегментів, які здатні бути відправними пунктами подальших пошуків згоди. Сприятливу атмосферу для налагодження міжсегментного діалогу створює й активне включення Північної Ірландії в перебіг євроінтеграції. Участь у побудові «загальноєвропейського дому» закономірно зумовила відчуття «дегерметизації» серед ольстерців, посилила усвідомлення причетності країни до світового співтовариства. Можна сказати, що перебування у складі ЄС пом'якшило жорстку дилему Ольстера – бути або провінцією Великої Британії, або частиною єдиної Ірландії. Роль суб'єкта загальноконтинентальних інтеграційних процесів надає країні можливість втілити т.зв. третій сценарій, здатний спонукати до консолідації широкі суспільні кола.

У разі ж неможливості виокремлення таких ціннісних орієнтирів «вищого порядку» можуть бути застосовані схеми раціональної контрміфологізації конфлікту, тобто його зведення до статусу банальної суперечки за ті чи інші життєві ресурси. Така не обтяжена демонізацією

«ворога» постановка питання покликана змусити сторони замислитися над реальною ціною ескалації антагонізму. Наприклад, таким раціональним міфом щодо сутності сучасного палестинського конфлікту є спроба його локалізації довкола проблеми боротьби за головний дефіцитний ресурс регіону – прісну воду.

Загалом в умовах глибоко розділеного суспільства вирішальним чинником порозуміння є політична воля вищої влади, її ініціатива та активність у налагодженні суспільної комунікації, здатність вести діалог із широким загалом напряду, якщо треба – в обхід часто орієнтованих на конфлікт структур (партій, парламентських фракцій, екстремістських рухів тощо). Ідеться не про вульгарно-інструментальне «продукування консенсусу» гноблених із гнобителями (Н. Хомські), а про нейтралізацію спроб штучного нагнітання конфліктності й нетерпимості на основі будь-яких можливих відмінностей між громадянами однієї держави.

### Список використаних джерел

1. *Хенкин С. М.* Политика пакта: испанские иллюстрации / С. М. Хенкин // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 129–135.
2. *Almond G. A.* Comparative Political Systems / G. A. Almond // Political Development: Essays in Heuristic Theory. – Boston : Little, Brown & Co., 1970. – Ch. 1. – P. 29–49.
3. *Huntington S.* The Clash of Civilizations? / S. Huntington // Foreign Affairs. – Summer 1993. – P. 22–49.

### **ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ**

**Тетяна АНДРІЙЧУК**

Сучасна політична наука приділяє значну увагу пошуку ефективних механізмів втілення основного демократичного принципу – народовладдя. З цією метою у другій половині ХХ ст. ученими запропоновано низку концепцій демократії «учасницького» типу, зокрема концепцію дорадчої (деліберативної) демократії, покликаної доповнити представницьку систему інструментами прямої взаємодії громадян та їх об'єднань з органами влади. Громадські консультативно-дорадчі органи при органах влади є одним із таких інструментів. Вони виконують важливу роль і для забезпечення участі громадян у політичному процесі, і для підвищення легітимності й ефективності політики через залучення потенціалу й досвіду громадськості.

Країни з розвинутою демократією мають тривалий досвід функціонування консультативно-дорадчих органів і на центральному рівні (наприклад, Національна рада з питань вугільної промисловості при Департаменті енергетики, Консультативний комітет з інформації про водні ресурси при Департаменті національних ресурсів у США, Рада з інвалідності при Міністерстві соціальних справ Данії, Консультативна рада з питань глобальних змін у навколишньому середовищі у ФРН тощо), і на рівні місцевого самоврядування (наприклад, у США ще на початку 1980-х років понад 90 % міст та округів мали один або більше громадських дорадчих органів [2]).

В Україні до 2000-х років було створено лише кілька громадських консультативно-дорадчих органів (при Міністерстві екології та природних ресурсів, Державній податковій адміністрації, Державному комітеті з питань регуляторної політики і підприємництва та деякі інші). У 2004 р. Уряд доручив створити громадські ради всім органам виконавчої влади та затвердив Типове положення про такі ради (Постанова від 15 жовтня 2004 р. № 1378), яке не містило конкретних вимог щодо способу їх формування, надаючи право вибору такого способу керівництву органів. Протягом 2005–2010 рр. нормативно-правові акти щодо забезпечення діяльності громадських рад істотно змінювалися чотири рази. Постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 запроваджено виборну процедуру формування складу громадських рад – способом рейтингового голосування під час зборів представників інститутів громадянського суспільства.

Станом на початок грудня 2012 р. при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських держадміністраціях створено 98 громадських рад (96 % від нормативної кількості). Відповідно до Типового положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, основні повноваження громадської ради стосуються подання пропозицій до проєктів рішень, що розробляються органом виконавчої влади, проведення громадської експертизи його діяльності та громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, участі в організації органом консультацій із громадськістю. Рішення, ухвалені радою, є обов'язковими для розгляду відповідним органом влади. Голова громадської ради має додаткові інструменти впливу на реалізацію державної політики – через входження до складу колегії органу виконавчої влади (80 % органів ухвалили відповідне рішення) та Ради голів громадських рад, створеної Урядом (Постанова від 20 червня 2012 р. № 658).

Водночас моніторинг роботи громадських рад, що здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів, свідчить, що ці консультативно-

дорадчі органи поки що не мають достатнього впливу на процес підготовки й ухвалення рішень. Понад те, значна частина громадських рад не спромоглася організувати свою роботу навіть у форматі засідань. Так, у 2012 р. кожна п'ята рада не проводила засідань системно (принаймні один раз на квартал). Три і більше засідань на квартал провели близько 10 % цих консультативно-дорадчих органів. Лише кожна четверта громадська рада активно обговорює питання, пов'язані зі сферою діяльності органу, при якому вона утворена, кожна шоста – системно розглядає проекти рішень органу (три і більше проекти протягом кварталу), кожна восьма – ініціює проведення громадських експертиз діяльності органу. Громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів у 2012 р. ініціювали близько 3 % громадських рад.

Аналізуючи причини недостатньої ефективності цих консультативно-дорадчих органів, варто звернути увагу на проблему якісного складу громадських рад, що, на думку експертів [1, с. 271], має вирішальне значення для вирішення поставлених перед ними завдань. У чинному Типовому положенні про громадські ради відсутнє обмеження кількісного складу цих органів та кваліфікаційні вимоги до їх членів. У зв'язку з цим існуючий механізм рейтингового відбору часто не спрацьовує. Більшістю установчих зборів, проведених у 2010–2012 рр., до складу громадських рад обиралися представники інститутів громадянського суспільства без урахування досвіду роботи у сфері діяльності органу виконавчої влади. Це істотно послабило експертний рівень громадських рад, а іноді спричиняло відмову експертів-фахівців брати участь у їх роботі. Крім того, понад третину громадських рад сформовано у складі понад 50 осіб, що ускладнює вирішення організаційних питань (кворум, управління роботою), ухвалення рішень, досягнення консенсусу тощо. Через це низка громадських рад (зокрема, при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Тернопільській облдержадміністрації) після установчих зборів та формування складу так і не розпочали свою роботу. В інших радах, наприклад при Міністерстві закордонних справ, Київській міськдержадміністрації, робота тривалий час блокувалася окремими членами ради. Усе це негативно впливає на ефективність роботи громадських рад, використання їх потенційних можливостей і зумовлює необхідність пошуку більш оптимального підходу до їх формування.

На думку дослідників, виборний спосіб формування консультативно-дорадчих органів, крім безумовної демократичності, містить і низку недоліків, зокрема може призвести до надмірного представництва певних груп і недостатнього представництва інших [1, с. 271].

Крім того, виникають істотні труднощі у забезпеченні участі в роботі цих органів найбільш кваліфікованих і досвідчених представників інститутів громадянського суспільства, фахових експертів. Для подолання зазначених недоліків можна використати кілька підходів, зокрема своєрідне поєднання процедури призначення й виборів – спершу проводяться вибори членів громадської ради, а потім відповідний орган влади призначає до її складу окремих експертів для досягнення більшої ефективності діяльності. Ще одним підходом може бути визначення чітких критеріїв до кандидатів у члени громадських консультативно-дорадчих органів. Як свідчить досвід діяльності консультативно-дорадчих органів у країнах Центральної та Східної Європи [3], до кандидатів від інститутів громадянського суспільства застосовуються такі критерії: відповідність сфери діяльності інституту громадянського суспільства сфері діяльності органу влади та досвід діяльності кандидата (відповідна кількість років), його професійна компетенція. Поширеною є практика, коли кандидата до складу громадського консультативно-дорадчого органу має висувати не одна неурядова організація, а кілька (наприклад, десять). Низка вимог висувається до інститутів громадянського суспільства, що голосуватимуть за кандидатів, зокрема вони також повинні працювати у певній сфері діяльності, мати конкретні здобутки у своїй роботі, пройти попередню реєстрацію. Важливо звернути увагу й на поширеність процедури припинення членства в раді, відкликання члена громадського консультативно-дорадчого органу. Хоча в більшості європейських країн вибори до консультативно-дорадчих органів проводять органи влади, вартими уваги є приклади, коли таку процедуру організують спеціальні неурядові організації (наприклад, вибори до різних екологічних консультативних груп у Болгарії організує екологічна організація *Bluelink*, процедуру відбору кандидатів до консультативно-дорадчих органів у Словенії організує Центр інформаційної підтримки, взаємодії та розвитку неурядових організацій (*CNVOS*) тощо.

Доцільним може бути й запровадження двох видів громадських консультативно-дорадчих органів: експертних (консультаційних) рад, до складу яких входитимуть відібрані органом виконавчої влади експерти, та власне громадських рад, які об'єднуюватимуть представників громадськості, що не є фахівцями у сфері діяльності конкретного органу, але водночас є виразниками інтересів певних груп населення.

Проблемним питанням, яке впливає на ефективність роботи громадських рад при органах виконавчої влади, є також відсутність належної взаємодії з органом виконавчої влади. Передбачені норма-

тивними актами вимоги до такої взаємодії часто ігноруються. Деякі органи не надають громадським радам проекти рішень для обговорення та іншу важливу інформацію, не розглядають їхні пропозиції та зауваження, не висвітлюють роботу рад на власному офіційному веб-сайті тощо. Вирішення зазначених проблем можливе через, по-перше, усвідомлення керівництвом органів виконавчої влади переваг застосування інструментів дорадчої демократії в умовах реалізації системних соціально-економічних реформ.

По-друге, необхідним є посилення структурних підрозділів органів виконавчої влади, що відповідають за взаємодію з громадськістю, та прийняття відомчих нормативних актів з питань налагодження взаємодії з громадською радою іншими підрозділами в процесі підготовки ними проектів рішень. Відповідні рекомендації з цих питань для органів виконавчої влади були підготовлені Секретаріатом Кабінету Міністрів.

Аналіз діяльності громадських рад, їх взаємодії з органами виконавчої влади свідчить, по-перше, про доцільність всебічного розвитку цього інструменту дорадчої демократії, по-друге, про існування невикористаних резервів для підвищення ефективності діяльності цих консультативно-дорадчих органів. Це потребує, з одного боку, удосконалення Урядом відповідної нормативно-правової бази з метою посилення експертного складника в діяльності громадських рад, належної організації роботи з громадськістю в органах виконавчої влади, а з другого – вдосконалення діяльності інститутів громадянського суспільства у використанні громадських рад як інструменту впливу на формування й реалізацію державної політики.

### Список використаних джерел

1. Ціммерман Дж. Учасницька демократія: відродження популізму / Дж. Ціммерман // Демократія: антологія / упорядн. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 263–303.
2. *Citizen Participation in the American Federal System / United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations.* – Washington D. C., 1980. – P. 275.
3. *Mechanisms for nominating of NGO representatives / Bulgarian center for not-for-profit law* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bcnl.org/en/articles/826-mechanisms-for-nominating-of-ngo-representatives-2009.html>



## **МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ**

**Ірина ПАНТЕЛЕЙЧУК,**  
*кандидат історичних наук*

Демократичний розвиток суспільства неможливий без ефективної взаємодії суспільства та влади. Практика демократичних країн свідчить, що тільки за умови активної взаємодії з громадськістю органи державної влади можуть якісно виконувати свої функції.

Теоретико-методологічні, інституційні, нормативно-правові аспекти взаємодії суспільства і влади досліджували вітчизняні науковці В. Бакуменко, М. Бойчук, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Корнієвський, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребало, Ю. Сурмін, О. Токовенко та ін.

Гарантією демократичного розвитку держави є громадянське суспільство. У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012, громадянське суспільство визначено як стан суспільства, у якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини та громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації [4].

Влада є складним за сутністю й багатоманітним за формами виявлення явищем суспільного життя. Як порівняно самостійний соціальний інститут влада має відношення і до громадянського суспільства, і до держави. Соціальний інститут влади за допомогою соціальних норм, правил, принципів і санкцій, що регулюють різні сфери суспільних відносин, здійснює свою організаційну, регулятивну, управлінську та виховну функцію і у просторі держави, і у просторі громадянського суспільства.

Суспільство і держава перебувають у тісному взаємозв'язку і не можуть існувати поза межами один одного. Держава є похідною від суспільства і покликана йому слугувати. Водночас противагою державі у її постійному прагненні до панування над суспільством є громадянське суспільство, від рівня розвитку якого залежить ступінь демократизму в державі. Розвинене громадянське суспільство забезпечує належні умови для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні.

Саме тому існує потреба в досягненні балансу між державою та механізмами її впливу на громадянське суспільство, з одного боку, та

громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку й самоконтролю – з другого. Такий баланс необхідний для побудови демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави, дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку демократичної країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави.

Визначальним чинником взаємодії суспільства і влади, який, власне, і зумовлює характер взаємодії, є демократичний державний (політичний) режим. Державний режим – це система заснованих на нормах права методів, способів і прийомів здійснення державної влади. Державний режим характеризує порядок діяльності держави, визначає її функціональне спрямування. Демократичний державний режим відрізняється від інших режимів участю громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворенні й діяльності органів державної влади, дотриманням прав і свобод людини. Демократичний режим характеризується використанням таких прийомів і методів державного регулювання, які забезпечують фізичну та правову захищеність інтересів і свобод індивідів.

Як зазначають дослідники, це такий стан державного життя суспільства, за якого виконуються норми конституції та законів, реалізується принцип розподілу влади, державна влада здійснюється на основі рівної участі громадян, громадських організацій, партій в управлінні державою, яка, своєю чергою, гарантує дотримання їхніх прав і свобод відповідно до міжнародних стандартів прав людини [3, с. 141].

Розвиток демократії та функціонування громадянського суспільства нерозривно пов'язані з визнанням громадської думки як головного чинника в завоюванні та утриманні довіри. Зі зростанням добробуту населення підвищується його вимогливість до управлінської діяльності, пов'язаної зі станом соціального настрою, налагодженням співпраці та досягненням соціального партнерства в суспільстві. Усе це зумовлює потребу розвитку інфраструктури соціального спілкування, яка б забезпечувала узгодження груп інтересів і взаємовигідну довіру. У цьому контексті громадськість є рівноправним партнером у регулюванні соціальних відносин разом із владно-управлінськими структурами. Їх ефективна взаємодія, врахування громадської думки в ухваленні управлінських рішень – важливий складник демократичних процесів у суспільстві.

Головним механізмом взаємодії суспільства і влади є зв'язки із громадськістю. У державному управлінні механізм зв'язків із громадськістю – це планована і керована взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. Американський учений

Р. Харлоу стверджує, що зв'язки з громадськістю як особлива функція управління покликані налагоджувати та підтримувати взаємозв'язки, взаєморозуміння та співпрацю між організацією і громадськістю; сприяти вирішенню суперечливих питань між владою та окремими групами громадськості; досліджувати громадську думку й адекватно реагувати на неї; визначати та окреслювати межі відповідальності керівництва перед громадськістю; забезпечувати своєчасні ефективні зміни керівної ланки управління; передбачати тенденції суспільного розвитку задля завчасного попередження тих, що мають негативний характер [5, с. 345].

Тобто сутність діяльності служб зі зв'язків із громадськістю полягає у впливі на процес формування громадської думки. У цьому контексті громадська думка – це консенсус індивідуальних поглядів стосовно конкретних питань, що має сильний вплив на певну групу людей. Прагнення вплинути на позицію індивідуума з приводу певної проблеми і є завданням зв'язків із громадськістю.

У широкому значенні взаємодія держави зі структурами громадянського суспільства виявляється через такі форми, як право на отримання інформації, врахування думок і пропозицій, залучення до участі в підготовці рішень, до роботи в державних органах.

Розбудова демократичної державності в Україні актуалізує потребу в діалозі між державою і громадянським суспільством. Під впливом історичних подій (проголошення в 1991 р. незалежності) в Україні сформувалася перехідна модель зв'язків із громадськістю. Вона прийшла на зміну моделі владарювання і підпорядкування, властивій тоталітарному режиму.

Водночас спроби вироблення нової комунікаційної стратегії взаємодії держави і громадянського суспільства пов'язані з низкою проблем. По-перше, громадянське суспільство і його інститути перебувають у стадії формування, тоді як держава володіє потужними інституціонізованими формами і структурами примусу. Це зумовлює ситуацію, за якої існує постійна залежність суспільства від держави – її правового захисту, економічної і фінансової підтримки. По-друге, слабкість інститутів громадянського суспільства призводить до домінування державних інститутів, які не завжди виявляються здатними вести конструктивний політичний діалог.

Перспективним напрямом у сфері зв'язків із громадськістю є перехід до управлінської моделі. Сутність цієї моделі полягає в налагодженні конструктивного діалогу на засадах партнерства між державою і громадянським суспільством при домінуванні інтересів останнього [2, с. 38]. У цій моделі громадськість контактує з державою як клієнт або сукупність клієнтів, що отримують послуги. Орієнтація на клієнта

і його запиту, прихильність до активного стилю дій у вирішенні конкретних проблем, простота структури і професіоналізм, відкритість і доступність – такими мають бути принципи практичної діяльності державних структур [1]. Закритість органів державної влади, неефективність взаємодії з громадськістю призводять до відчуження людей від влади, що може стати передумовою соціальної напруженості в суспільстві, спровокувати кризові явища.

Існує група передумов, які породжують недовіру громадян до органів влади, з-поміж яких: культурно-історичні, сутність яких полягає в традиційній недовірі громадян до влади; організаційні, зумовлені переходом до нової моделі організації суспільства і зміною характеру роботи з громадськістю, що супроводжується відсутністю належної кількості кваліфікованих і компетентних фахівців у сфері зв'язків із громадськістю; ресурсні, пов'язані з недостатнім фінансуванням, відсутністю необхідної матеріальної і технічної бази.

Вирішення цих проблем можливе в таких конкретних напрямках діяльності зв'язків із громадськістю в органах державної влади: встановлення, підтримка і розширення контактів із громадянським суспільством і його інститутами; інформування громадськості про рішення, що ухвалюються; вивчення громадської думки; аналіз реакції суспільства на дії посадових осіб і органу влади загалом; формування позитивного іміджу органів державної влади.

### **Список використаних джерел**

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада: конституційні засади: шляхи формування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Кручан. – Харків : Право, 1998. – 294 с.
2. *Векслер А.* Власть и общество: от монолога к диалогу / А. Векслер // Радник. – 1999. – № 7. – С. 38–39.
3. *Теорія держави і права.* Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
4. *Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації :* указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
5. *Харлоу Р.* Паблік Рилейшнз / Р. Харлоу. – М. : Эксмо, 2005. – 367 с.

## **ВПЛИВ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС**

**Ольга БОРИНСЬКА,**  
*кандидат політичних наук*

Аналізуючи таку групу організацій, яка метою своєї діяльності обрала розвиток демократичного процесу, варто наголосити на ролі недержавних неприбуткових організацій (НДО), під якими розуміємо консолідований громадський рух, що складається з окремих, не підпорядкованих одна одній, але взаємодіючих громадських організацій, які спрямовують енергію громадян на творчу діяльність і тим самим знижують соціальне напруження в суспільстві. Громадські організації вже давно є невід'ємною частиною громадянського суспільства і водночас однією з головних ознак такого суспільства. На жаль, у багатьох країнах колишнього Радянського Союзу вони не беруть участі у виборчих процесах у статусі офіційних спостерігачів. На наш погляд, доцільно зауважити, що таке право є обов'язковим складником демократичних виборів, що закріплено в документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ (1990 р.). У пункті 8 цього документа зазначено: країни-учасниці вважають, що присутність спостерігачів і іноземних, і місцевих, може поліпшити виборчий процес у країнах, де відбуваються вибори. Також на цьому питанні постійно акцентували свою увагу експерти міжнародних організацій у заключних звітах за підсумками спостережень за виборами в різних державах.

Простеживши на окремих прикладах діяльність НДО у колишніх радянських республіках, наголосимо на загальних принципах функціонування та спільних тенденціях розвитку. На наш погляд, доцільно розпочати аналіз діяльності НДО з тих, які працюють в Україні, оскільки це дасть можливість оперувати найбільш точними даними і достовірною інформацією.

До діяльності численних громадських організацій та інших інститутів залучається дедалі більше громадян. І хоча ці структури ще залишаються слабкими організаційно і фінансово, не мають достатнього кадрового потенціалу, усе ж таки вони своєю діяльністю вже впливають на формування громадської думки щодо функціонування виборчої системи.

За даними Міністерства юстиції, таких організацій в Україні зареєстровано понад 190. Досить високою є питома вага серед недержавних організацій так чи інакше причетних до політичної діяльності й формування громадської думки і здатних, таким чином, прямо чи

опосередковано впливати на перебіг і результати виборчих перегонів. За результатами експертного опитування Творчого центру «Каунтер-парт», у сфері захисту прав людини працює 34 % від загальної кількості НДО, у сфері громадянської освіти – близько 30 %, політики, законодавства і держави – 19 %, дослідної діяльності та аналітики – 23 %, вироблення суспільно-політичних рекомендацій – 10 %.

Значну проблему становить діяльність громадських організацій, спрямована на підтримку суб'єктів виборчого процесу. Часто псують репутацію НДО громадські організації, створені й фінансовані політичними партіями або кандидатами, які відкрито заявляють про підтримку певної партії або кандидата. Український політикум демонструє і в минулому, і в наш час чимало прикладів подібної практики. Трапляються випадки, коли НДО, позиціонуючи себе як незалежні утворення й отримуючи при цьому фінансування від міжнародних донорів, підтримують певні політичні сили. Це може бути і надання окремих послуг (соціологічні опитування, аналітичні розробки), і повне залучення ресурсів на виборчі кампанії. Такі ситуації виникають рідше, коли йдеться про загальнонаціональні вибори, і значно частіше – під час виборів до місцевих органів влади. Водночас в Україні існує велика кількість НДО, які мають стійку репутацію та високий рівень довіри вітчизняної і міжнародної громадськості.

Зростання впливу громадських організацій на виборчий процес супроводжується урізноманітненням форм, методів і заходів, які вони застосовують у своїй повсякденній практиці. З часом розширюється і коло питань, до вирішення яких залучаються НДО. Проте, зважаючи на всю багатогранність їх діяльності, найбільш значущими та резонансними в соціально-політичному аспекті слід визнати такі напрями впливу громадських організацій на підготовку до виборів, їх перебіг і результати.

1. Перетворення самих громадських організацій або їх коаліцій на політичні партії та блоки, що, своєю чергою, вже є безпосередніми суб'єктами виборчого процесу. Громадські організації в такому разі є зародковою формою, прототипом повноцінної політичної партії, а також своєрідним випробувальним плацдармом для відпрацювання ідеологічних, організаційних, кадрових питань майбутньої партії, пошуку її електоральної ніші. Очевидно, що така тенденція виявлятиметься і в майбутньому, оскільки вона не суперечить чинному законодавству та практиці країн розвинутої демократії і є одним із каналів подальшої політичної структуризації суспільства.

2. Використання політичними партіями та блоками – безпосередніми учасниками виборчого процесу – створених ними (або таких, що перебувають у сфері їхнього впливу) громадських організацій для до-

сягнення своїх конкретних стратегічних і тактичних цілей у боротьбі за голоси виборців.

Кожен з основних гравців українського політикуму оточений нині багатофункціональним комплексом таких формувань. Їх можна класифікувати за тривалістю існування, за напрямом і специфікою діяльності, за цільовою аудиторією. За тривалістю існування досить чітко вирізняються постійно діючі організації; організації, що існують у «пульсуючому» режимі (тобто перебувають переважно в «законсервованому» стані й активуються за необхідності, скажімо, під час виборів); проекти, що створюються «під ключ» виключно на час виборів – для, так би мовити, ситуативного використання в одному виборчому циклі.

Основною місією більшості таких НДО залишається показова підтримка певної політичної сили. До «класичного набору» кожної поважної політичної партії входять відповідні профспілкові, молодіжні, жіночі організації, осередки підприємців тощо. Завдяки їх залученню вирішуються одночасно як мінімум два важливі завдання: по-перше, здійснюється спрямована агітаційно-пропагандистська робота серед відповідних верств і соціальних груп населення, по-друге, посилюється враження масової підтримки цієї партії, а особливо через створення інформаційних приводів у ЗМІ.

Діяльність подібних структур у межах правового поля, звичайно, не викликає заперечень. Проте деякі політичні партії часто використовують своїх «клонів» у вигляді НДО для виконання «брудної роботи»: використання дезінформації та «чорного» піару проти конкурентів, свідомого обману виборців, застосування маніпулятивних технологій, проведення акцій, що мають відверто протиправне і антиконституційне спрямування, розпалювання соціальної, міжнаціональної, міжконфесійної ворожнечі. Такі дії становлять безпосередню загрозу національній безпеці України, шкодять її національним інтересам.

3. Діяльність незалежних дослідних центрів із вивчення відповідності правового та організаційного забезпечення виборчого процесу в Україні сучасним світовим стандартам, спостереження та аналіз ними політологічних і соціологічних аспектів виборчого процесу, напрацювання відповідних рекомендацій з його удосконалення.

Загалом, за підрахунками Центру Разумкова, в Україні діє понад 380 НДО, що позиціонують себе як дослідні структури. Виборчою тематикою займаються і українські «мозкові центри» широкого профілю, і організації, що спеціалізуються саме в цій сфері. До перших належать такі добре відомі та авторитетні аналітичні інституції, як Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (УЦЕПД), Агентство гуманітарних технологій (АГТ), Інститут місцевої демократії (ІМД), Асоціація молодих українських політологів

і політиків (АМУПП), Інститут політики (ІП), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Інститут трансформації суспільства (ІТС), Інститут масової інформації (ІМІ) та ін.

Негативні тенденції останніх років свідчать, що дефіцит демократії – одна з найбільших загроз безпеці в пострадянському просторі, що лише підтверджує правильність позиції ОБСЄ у визначенні пріоритетів діяльності в цій частині світу.

Фахівці з виборчого права та виборчого процесу, об'єднані Інститутом виборчого права, вважають основною метою його діяльності сприяння розвитку виборчої демократії в Україні завдяки вдосконаленню виборчого законодавства, практики його застосування на основі здобутків розвинених демократичних країн, новітнього досвіду українського суспільства та підвищення рівня політичної і правової культури громадян України, зокрема членів виборчих комісій. Чимало корисних пропозицій у цій галузі обґрунтовано Лабораторією законодавчих ініціатив та низкою інших недержавних організацій.

Основними напрямками функціонування таких НДО на сучасному етапі є організація та підтримка діяльності громадських приймалень, робота з молодими виборцями, співпраця з територіальними громадами, підтримка діяльності міжнародних спостерігачів, моніторинг передвиборчої кампанії, проведення екзит-полів, спостереження за процесами голосування та підрахунку голосів, паралельний підрахунок голосів, інформування та підвищення активності виборців, підготовка спостерігачів і членів комісій, ініціювання пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства, спостереження за виборами в інших країнах, інформаційно-аналітична діяльність тощо. Особливого значення безпосередньо під час проведення виборів набуло залучення громадських організацій до участі як офіційних спостерігачів.

У підсумку можна констатувати: громадянське суспільство поступово набуває статусу впливового та невід'ємного елемента суспільно-політичної практики. Протягом останніх виборчих кампаній неурядові організації накопили чималий досвід у забезпеченні чесних і прозорих виборів. Зрештою, саме в цій сфері найефективніше реалізується одна з основних функцій громадянського суспільства – контроль за діяльністю влади й захист конституційних прав і свобод громадян.

### **Список використаних джерел**

1. *ACEEEO* (Асоціація виборчих органів країн Центральної та Східної Європи) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aceeeo.org>



2. *Антанович Н. А.* Политические трансформации на постсоветском пространстве: парадигмы изучения и ключевые исследовательские проблемы / Н. А. Антанович // Социология. – 2007. – № 2. – С. 24–41.

3. *Беззуб'як М.* Політична наука в посткомуністичних суспільствах: об'єктивність і периферизація / М. Беззуб'як // Наукові записки. – 2005–2006. – Вип. 30. – Кн. 2. – С. 33–39.

4. *Долженков О.* Посткомуністичні трансформації в країнах ЦСЄ та СНД: порівняльний аналіз / О. Долженков // Нова Політика. – 2000. – № 5. – С. 12–16.

5. *Зеленько Г. І.* Політико-правові механізми інституалізації громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи) / Г. І. Зеленько // Наукові записки. – 2005–2006. – Вип. 30. – Кн. 2. – С. 92–106.

6. *Іванілов О.* Політико-правові норми та їх вплив на функціонування політичної системи / О. Іванілов // Науковий вісник Ужгородського університету (Політологія, Соціологія, Філософія). – 2008. – № 9. – С. 39–47.

7. *Куценко О.* Зигзаги демократизації політичного режиму в Україні / О. Куценко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – № 3. – С. 65–79.

8. *Новакова О.* Демократичне реформування як засіб політичної модернізації / О. Новакова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2007. – Вип. 10. – С. 249–256.

**ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД  
ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Наталія ДРИГУЛЯ**

Демократичний розвиток української державності відповідно до європейських стандартів передбачає динамічну розбудову громадянського суспільства, зокрема завдяки залученню громадян до ухвалення суспільно важливих управлінських рішень. Здатність громадян брати участь у реалізації державної політики, з одного боку, і готовність державних службовців співпрацювати з громадськими організаціями – з другого, є індикаторами впровадження засад громадянського суспільства в державі.

У центрі сучасного розуміння громадянського суспільства – функціонування неурядових громадських організацій. У світі кількість та-

ких організацій значно збільшилася протягом останніх років, особливо в країнах, що наслідують демократичні традиції [10].

Зарубіжний досвід презентує моделі дієвої співпраці органів державної влади та громадських організацій, тож орієнтація на європейські принципи належного урядування є головним аспектом модернізації державного управління в Україні. Як зазначив Президент України у Щорічному Посланні до Верховної Ради України, «модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.). Виникає необхідність запровадження такої суспільної моделі, відповідно до якої питання життєдіяльності суспільства вирішується самими громадянами та добровільно створеними ними об'єднаннями [4].

Створення сприятливих законодавчих, фінансових, податкових та організаційних умов для утворення і функціонування інститутів громадянського суспільства передбачає Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена в березні 2012 р. Вона спрямована на запровадження ефективного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади на засадах партнерства і взаємної відповідальності [9].

Законодавчо визначено важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» (2010 р.). Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (2007 р.), завданням якої є впровадження ефективного механізму комунікацій між владою та інститутами громадянського суспільства [6, 8].

Одним із провідних механізмів залучення громадян до ухвалення державних рішень стало створення при органах державної влади громадських рад. Їх діяльність протягом усіх років розбудови незалежної держави зазнавала чимало змін, відповідно змінювалися й назви (колегія, рада, консультативна рада тощо), персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо. Основною залишалася тільки громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі [1, с. 27].

*Громадська рада* є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю [5].

На виконання Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854 було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378 (уперше нормативно закріплено механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю та утворення громадських рад при всіх центральних, місцевих, районних органах виконавчої влади).

Постановою КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 інститутам громадянського суспільства було надано право вільно делегувати кандидатів до громадських рад, самостійно визначати кількості і обрати особистий склад рад [2, 3].

Основними принципами ефективної співпраці органів державної влади з громадською радою є *співпраця; відкритість у діяльності; взаємна відповідальність; соціальне партнерство* [3].

За даними моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень і Творчого об'єднання «ТОРО» при органах державної влади станом на 1 жовтня 2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93 %, а саме: 9, тобто 56 %, громадських рад на рівні міністерств; 28, тобто 45 %, громадських рад на рівні центральних органів виконавчої влади; 27, тобто 100 %, громадських рад на рівні облдержадміністрацій, Ради Міністрів АР Крим, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій; 487, тобто 99,6 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій; 14, тобто 100 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій у містах Києві та Севастополі [7].

Таким чином, громадські ради поступово стають потужним інструментом впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію державної політики, робота громадських рад є однією з найбільш популярних та системних форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в Україні. Разом з тим простежується низка недоліків у діяльності громадських рад, власне часто через некомпетентність державних посадовців у питаннях забезпечення належних умов щодо участі представників громадських організацій у формуванні, реалізації та впровадженні державної політики.

Тож актуальним є подальше дослідження питання розвитку компетентності державних службовців щодо співпраці з представниками громадських організацій, зокрема у складі громадських рад, підвищення рівня їх обізнаності стосовно нормативно-правових основ і механізмів функціонування громадських рад.

### Список використаних джерел

1. *Влада і суспільство: діалог через громадські ради*: монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.
2. *Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт з моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади* / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ucipr.kiev.ua/files/books/monitoring\\_CC2011.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/monitoring_CC2011.pdf)
3. *Ефективна організація роботи громадської ради : метод. реком.* / А. В. Волошина, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 76 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/CC\\_recommendations2011.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/CC_recommendations2011.pdf)
4. *Модернізація України – наш стратегічний вибір*: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/416/>
5. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики* : постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1289287029742995>
6. *Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити?* / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.] ; УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 132 с.
7. *Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні* : доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/stan\\_poz\\_gp\\_sus\\_2012.pdf](http://www.niss.gov.ua/stan_poz_gp_sus_2012.pdf)
8. *Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-p>
9. *Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні*, затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
10. *Civil society* By Thomas Carothers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1149558?uid=3739232&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101356332967>

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Світлана КОТЕНКО**

Виникнення громадянського суспільства пов'язують з появою людини як самостійного суб'єкта, який має певні права та обов'язки та несе відповідальність за всі свої дії. Громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які перебувають поза сферою державного регулювання. Основою громадянського суспільства є життя людей як індивідів, сукупність установлених міжособистісних зв'язків, розмаїття властивих їм інтересів і можливостей виявлення останніх [2].

Введення і використання поняття «громадянське суспільство» – це наслідок демократичних реформ, проведених урядом. Розвиток громадянського суспільства означає розвиток демократії в державі, яка здійснює захист інтересів і прав громадян. Передумовами цього є ринкова економіка із властивою їй багатоманітністю форм власності, плюралізм незалежних політичних сил і партій, недирективно сформована громадська думка і, що найголовніше, вільна особа з розвиненим почуттям власної гідності. Сутність громадянського суспільства полягає в тому, що воно ґрунтується на приватній власності і стихійному поділі праці, приватних інтересах, конкуренції і законах ринку. Таке суспільство сприяє розвитку вільного ринку, поширенню духовних, моральних, національних цінностей [4].

Громадянське суспільство відокремлює себе від апарату держави і певною мірою протистоїть йому. Але це не означає, що громадянське суспільство може існувати осторонь держави, яка є інститутом, необхідним для суспільства. Формування громадянського суспільства в Україні є необхідною умовою для інтеграції нашої держави у європейське суспільство. Однією з умов ефективного формування громадянського суспільства є демократизація людини – це не «дозвіл» держави, а усвідомлення своїх прав, свобод і відповідальності. Становлення громадянського мислення є одним із найскладніших завдань, що стоять перед українським суспільством.

2012 рік було оголошено Роком громадянського суспільства в Україні, яке посідає досить вагомий позицію серед країн посткомуністичного минулого, але цього недостатньо для європейської демократичної країни. За роки незалежності роль громадянського суспільства в Україні зросла порівняно з посткомуністичним періодом нашої історії. Нині влада має докласти максимум зусиль для ефективного

розвитку українського суспільства, формування громадянської свідомості. На сьогодні вийшов Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Стратегія спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, а також на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на ухвалення суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства й держави. Цим Указом визначається низка проблем, актуальні для суспільства й держави:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;
- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;
- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується;
- діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Як підсумок, вітчизняними й міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян [1]. На цьому етапі розвитку громадянського суспільства в Україні існує серйозна проблема налагодження взаємовідносин держави з громадянами. Ідеться про забезпечення сприятливих умов для існування громад та допомоги з боку держави у вирішенні нагальних проблем. Українське суспільство не довіряє

владі, не бачить у ній представника своїх інтересів, натомість влада не має підтримки з боку народу, який не підтримує ідейні переконання влади.

Однією з основних проблем у формуванні громадянського суспільства є фінансова підтримка ініціатив інститутів громадянського суспільства [3, с. 19]. На сьогодні існує низький рівень фінансування громадських організацій в Україні. Гостро постають питання ефективності виконання державою соціальних завдань і мінімізації витрат з одночасним збереженням нею належного рівня соціальних зобов'язань. Здійснюється передання функції держави інститутам громадських організацій через участь у наданні адміністративних послуг, залучення до надання соціальних послуг; виконання спільних проектів інформаційного, соціального, благодійного спрямування. Підтримка взаємодії влади та громадськості реалізується через обласні цільові програми розвитку суспільства [3, с. 22].

Рекомендації робочої групи з питань фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства (ІГС) спрямовані на надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів громадським організаціям. Для надання підтримки громадським організаціям необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України у частині фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства. Внесення змін до Бюджетного кодексу в частині підтримки на конкурсних засадах ІГС передбачено Планом першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженим Указом Президента від 24 березня 2012 р. № 212.

Рекомендації Робочої групи спрямовані на фінансування не тільки громадських, а й благодійних організацій; виділення додаткових коштів для підтримки проектів у галузі охорони здоров'я, культури та мистецтв, книговидавництва, підтримки регіонального розвитку тощо; рівні конкурсні умови доступу до бюджетних коштів для всіх організацій [5].

Отже, існує безліч проблем, які суперечать ефективному розвитку громадянського суспільства в Україні. Вже згадувалося про недовіру народу до влади, непрозорість органів виконавчої влади, нестимулююче податкове законодавство, недостатнє фінансування громадських організацій. Щороку в державному бюджеті передбачаються кошти для фінансової підтримки громадських організацій, проте вони є недостатніми і призначеними лише для виконання окремих напрямів державної політики. Усі ці проблеми існують в українському суспільстві, але дедалі більша увага приділяється розвитку громадянського суспільства, про що свідчать відповідні закони України, укази Пре-

зидента, нормативно-правові акти. Розвиток громадянського суспільства є запорукою демократизації країни, на це й спрямовані дії української влади.

### Список використаних джерел

1. *Про Стратегію* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
2. *Ващенко К. О.* Політологія для вчителя / К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://posibnyku.vntu.edu.ua/politolog/83.htm>
3. *Вінніков О. Ю.* Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М. В. Лациба ; УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 80 с.
4. *Політологія* : підручник / за заг. ред. І. С. Дзюбка, К. М. Левківського. – К. : Вища школа, 1998. – 304 с.
5. *Які зміни* чекають на Бюджетний кодекс у частині фінансової підтримки ІГС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uscpr.kiev.ua/publications/iaki-zmini-chekaiut-na-biudzhethnii-kodeks-u-chastini-finansovoi-pidtrimki-igs>

### **ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ДОСВІД СЕРБІЇ**

**Павло РУДЯКОВ,**

*доктор філологічних наук, професор;*

**Павло НОСОК**

У Сербії і загалом на сербських етнічних територіях (частина з них нині перебуває у складі інших країн, зокрема Боснії та Герцеговини) накопичено досить значний за обсягом і багатий за змістом досвід взаємодії громадянського суспільства та його інститутів з державою, який може бути цікавий і корисний для інших країн, у т.ч. й для України. Якщо говорити на найзагальнішому рівні, то доведеться констатувати, що за природою й основними рисами громадянське суспільство в Україні й Сербії належить до того самого типу. Хоча, звісно, присутня і специфіка, зумовлена насамперед характером історичного розвитку кожної з країн, а також певними особливостями національного менталітету українців і сербів. Однією з найважливіших обставин,



які цю специфіку визначають, слід вважати міцну вкоріненість ідеології та практики громадянського суспільства у сербській традиції, починаючи з першої третини XIX ст., коли набуває значного поширення процес становлення громадянської свідомості та формування відповідних інституцій за європейськими зразками у «австрійських» сербів, і відсутність або недостатню розвиненість цього явища у традиції українській.

Головним елементом громадянського суспільства і в Сербії, і в Україні є неурядові організації (НУО). Із цього погляду механізм виникнення й існування НУО в обох країнах подібний: і тут, і там вони формуються «згори» (з ініціативи держави), «знизу» (з ініціативи громадян), «збоку» (з ініціативи сторонніх суб'єктів, зокрема інших держав і міжнародних організацій).

Прийнято вважати, що в Україні існує приблизний паритет між НУО, створеними, з одного боку, «згори», а з другого – «знизу». У Сербії з ініціативи громадян виникає, на думку багатьох експертів, дещо більше громадських об'єднань, ніж з ініціативи держави й окремих органів державного управління та місцевого самоврядування. Утім офіційна статистика, яка могла б підтвердити або заперечити таку оцінку, відсутня.

Однією з найхарактерніших рис сучасного сербського й українського громадянського суспільства можна вважати надмірну політизацію кожного з них або, принаймні, окремих їхніх сегментів. Наявність політичного складника у громадській діяльності так чи інакше була в більшості країн з розвинутою демократичною традицією і традицією громадянського суспільства. Проте саме в державах і суспільствах транзитивного (перехідного) типу, до яких належать Сербія й Україна, вона останнім часом виявилася з особливою виразністю й чіткістю.

Якщо говорити про Сербію, то одним з найбільш показових явищ такого типу за останні 10–12 років, на думку більшості сербських і зарубіжних спостерігачів, став громадський рух «Опір» («Отпор»), який відзначився неабиякою активністю на завершальному етапі політичної кампанії, спрямованої на дострокове усунення від влади президента Сербії С. Мілошевича (1999–2000 рр.). Історію НУО «Опір» слід вважати в певному сенсі типовою для сербського громадянського суспільства кінця XX – початку XXI ст. Організацію було створено з ініціативи групи студентів кількох вищих навчальних закладів столиці країни Белграду для посилення впливу молоді на внутрішньополітичний процес. Перші її кроки було спрямовано переважно на саморекламу, на завоювання гідного місця в інформаційному просторі. Задля цього регулярно проводилися масові вуличні маніфестації

під тими чи іншими гаслами. Серед них неодмінно були присутні або вимоги політичного характеру і змісту, або ж пряма гостра критика правлячого режиму.

Спочатку поява нового учасника акцій протесту, який, до того ж, відразу заявив про свої претензії на власну суб'єктність, окрему від інших, не викликала особливого подиву чи надмірної уваги ані у влади, ані в політичній опозиції. Починаючи з осені 1999 р. і до весни 2000 р. «Опір» на регулярній основі брав участь у різних акціях і маніфестаціях проти режиму С. Мілошевича, будучи ініціатором частини з них. Вийти на провідні позиції організації не вдавалося. Були підстави вважати її самостійним гравцем протестного загалу, проте не з числа основних, а з таких, які можуть розраховувати на роль супровідного, додаткового чинника. З огляду на її формальний статус організація при цьому залишалася неурядовою, жодним чином не виявляючи претензій на здобуття «офіційних» підстав для участі в політичному процесі. «Фірмовим» знаком її діяльності стала неабияка креативність у продукуванні нових інформаційних приводів і суспільно-політичних смислів, а також у пошуку для кожного з них небанального, яскравого, переконливого зовнішнього оформлення. Технології і практики впливу на громадську думку й суспільну свідомість, запропоновану «Опором», виявилися напрочуд вдалимися та дієвими.

Ситуація кардинально змінилася, очевидно, й унаслідок того, що діяльністю організації і деякими представниками її вузького керівництва зацікавилися на Заході, зокрема у Сполучених Штатах Америки. Як згадував нещодавно один з організаторів і головних «ідеологів» організації, стратегічні цілі й тактичні завдання низки західних країн, зацікавлених у зміні режиму в Белграді, та «Опору» виявилися дуже близькими, що й зумовило встановлення контактів між представниками цих країн та організацією. «Опір» отримав доступ до фінансово-організаційного ресурсу, зокрема по лінії *USAID* і деяких інших міжнародних неурядових організацій. Завдяки цьому діяльність організації вдалося піднести на якісно новий рівень.

Історію заключного етапу боротьби сербської політичної опозиції та частини громадянського суспільства проти С. Мілошевича і його режиму досі ще не написано, проте жодних сумнівів у тому, що одне з найпомітніших місць у ній мала б за будь-яких обставин посісти студентсько-молодіжна неурядова організація «Опір», немає, і, вважаю, не може бути. Її внесок у загальну перемогу складно переоцінити. Невипадково після переможного для опозиції дня 5 жовтня 2000 р., коли у Белграді відбулася т.зв. бульдозерна революція, підсумком якої стало усунення С. Мілошевича з посади президента Сер-

бії, досвід діяльності «Опору» почали вивчати і тією чи іншою мірою застосовувати на практиці в інших країнах, зокрема в Грузії, Киргизії, Україні. Представники організації розгорнули досить активну діяльність, спрямовану на поширення цього досвіду, стрижнем якого було, на думку деякого з них, свідоме підключення неполітичної організації як елемента громадянського суспільства до участі в політичній боротьбі.

Після 2000 р. «Опір» дуже швидко втратив свої позиції на авансцені сербського суспільного буття та політичного процесу і, зрештою, «відкотився» на його периферію. Сучасним його аналогом можна вважати «Сербське віче «Двері» – Рух за життя Сербії» – неурядову організацію, яка не так давно заявила про себе на повний голос у загальнонаціональному масштабі, висунувши на порядок денний потребу кардинального оновлення алгоритму відносин між громадянським суспільством та владою, а також зміни всієї системи державного й суспільного буття на всіх його рівнях.

У своїх програмних документах НУО «Двері» наголошує на вкрай незадовільному стані, у якому опинилися Сербія й серби на цьому етапі розвитку. Жорсткій критиці й запереченню піддається майже все, що зроблено, робиться або зробиться режимом. Сербі проголошуються найбільш безправним народом на Балканах. Саме тому, як вважають ідеологи організації, вони заслуговують на особливу увагу, потребують захисту їхніх прав і свобод, причому не лише з боку самих сербів і сербської духовної еліти, а й усіх, кому дорогі ідеали цивілізованості та гуманізму.

Соціальною базою НУО «Опір» була студентська й інша молодь. НУО «Двері», позиціонуючи себе як «патріотичний рух вільних людей», заявляє про те, що своєю соціальною базою вважає «тиху річку освічених, чесних і благородних патріотів з усіх суспільних верств Сербії, регіону (мається на увазі регіон Західних Балкан або колишньої Югославії – *прим. авт.*) та еміграції. Молодь як окрема соціальна група не виокремлюється, утім, адресній цілеспрямованій роботі з різними молодіжними групами «Двері» приділяють значну увагу. Серед активістів організації різного рівня чимало молодих людей. Переважно молодь виступає від її імені у ЗМІ.

Після 2000 р. у Сербії особливої ваги набуло протиставлення політичних сил і громадських рухів з огляду на таку ознаку, як «патріотичний» (у європейському політичному лексиконі в перші роки після усунення від влади С. Мілошевича було запроваджено майже в офіційний обіг визначення «так звані патріотичні» стосовно політичних партій, щодо яких існували підозри в їх вірності мілошевичівській політиці) – «непатріотичний» («проєвропейський»). Рух «Двері»

чітко позиціонує себе як «патріотичний», відразу позначаючи в такий спосіб той сегмент громадсько-політичного поля, у якому він себе бачить, а також ті внутрішньо- й зовнішньополітичні орієнтири, з якими він себе об'єднує і від яких, навпаки, дистанціюється.

Провідний пафос програми Руху «Двері» гостро критичний. Програмні документи організації містять, наприклад, таке формулювання, як «ми розлючені на владу». Не менш категоричним при цьому є несприйняття провідних політичних сил: «ми розчаровані в політичних партіях». Звідси, власне, й випливає загальна ідея втілення планів організації через механізм громадського руху, а не політичної партії.

«Двері» пропонують розглядати нинішню Сербію і сербів передусім як заручників кількох «монополій», які посідають домінуюче місце в державно-політичній та економічній системах, вважаючи такий стан речей неприпустимим і вкрай небезпечним для держави та її громадян. Під «монополіями» при цьому в організації розуміють комплексні монополії західних посольств, іноземних банків, вітчизняних олігархів, корумпованих політиків та підконтрольних їм ЗМІ, які немилосердно експлуатують Сербію як свою колонію.

Вихід пропонується шукати у зміні системи («ми закликаємо не лише до відставки режиму, а й до зміни всієї системи»), першим кроком до чого має стати новий суспільний договір між державою та суспільством. Зміст цього нового договору Рух «Двері» представив для обговорення у своїх програмних документах, одним із яких якраз і є текст «Нового суспільного договору між владою та народом».

Свого часу «Опір», взявши активну й напрочуд результативну участь у вирішенні завдання зміни режиму С. Мілошевича із застосуванням елементів силового тиску, отримав пропозицію ввійти до структур нової державної влади, проте відмовився від цього. Рух «Двері» пішов іншим шляхом, конкуруючи з політичними партіями та блоками за місце в сербському парламенті (щоправда, вкрай невдало: прохідний бар'єр не було подолано, а загальний результат не перевищив півмільйона голосів). Цю відмінність між двома згаданими НУО можна пояснити насамперед різницею в доступі до реальних ресурсів, необхідних для серйозної боротьби за місце у структурах державного управління або за прихід до влади. «Двері» не мають тієї підтримки від Заходу, яку колись мав «Опір», отже, змушені вибудовувати стратегію і тактику своєї діяльності на інших засадах і в іншому ключі, роблячи основний акцент на мобілізації широких кіл населення й залученні їх до своєї діяльності.

Крім політизації діяльності провідних неурядових організацій, для сербського громадянського суспільства важливим є те, що її мож-

на було б кваліфікувати як «геополітизацію», тобто поділ за геополітичною та цивілізаційною орієнтацією: Захід – Схід. З огляду на це «Опір» та «Двері» є двома протилежними полюсами. Перша із цих НУО була чітко й послідовно зорієнтована на Європу, Євросоюз і загалом Захід. Друга – на Росію (саме Росія проголошується головним зовнішньополітичним партнером Сербії у програмних документах Руху «Двері»).

І останнє, на що хотілося б звернути увагу. І для сербського, і для українського громадянського суспільства характерною слід вважати інтернаціоналізацію. Ця особливість виявляється щонайменше у двох лініях. По-перше, у присутності в національному просторі НУО зі статусом інонаціональних або «наднаціональних» (міжнародних), які нав'язують конкуренцію вітчизняним НУО. По-друге, в актуалізації проблеми виходу провідних вітчизняних неурядових організацій поза межі власне сербського або українського громадянського суспільства, у регіональний та міжнародний простори.

Вирішення другого зі згаданих питань є дуже важливим, адже НУО здатні відіграти важливу роль у поліпшенні міжнародної репутації України та Сербії, у доведенні до світової громадської думки поглядів та оцінок, які були б вигідні українцям і сербам з огляду на національні інтереси їхніх країн та еліт.

Прикладом того, як інтернаціоналізація може сприяти вирішенню важливих завдань державного і громадського життя, можна вважати діяльність НУО «Матері Сребрениці», яка зареєстрована і діє у Боснії та Герцеговині. У цю організацію об'єдналися матері й родичі боснійських мусульман, які постраждали під час розправи Армії Республіки Сербської на чолі з Р. Младичем з чоловічим населенням міста Сребрениця, яка нібито відбулася влітку 1995 р. Станом на сьогодні саме «Матері Сребрениці» формують громадську думку в більшості країн Європи, значно випереджаючи в цьому питанні уряди і Боснії та Герцеговини, і Сербії.

### **СПРИЯННЯ ГРОМАДЯНСЬКІЙ АКТИВНОСТІ ЯК СКЛАДНИК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Марина ЧАДОВА**

Обраний українським народом шлях побудови демократичної, соціальної, правової держави вимагає кардинального реформування всіх сфер суспільного життя. Своєю чергою перед суспільством завжди стоїть потреба у формуванні та забезпеченні правопорядку й соціально-економічного благоустрою. Причому з утвердженням демократичних

інститутів і цінностей потреба ця не тільки не зникає, а навпаки – набуває особливої актуальності. Адже чим менше публічна адміністрація у своїй діяльності спирається на примус, тим гостріше постає питання пошуку «позитивних» чинників оптимізації правових і соціально-економічних відносин [6, с. 198].

Рішення та моделі поведінки органів державного управління в умовах зростання різноманіття форм і засобів громадянської активності також потребують наукового опрацювання. Адекватне та гнучке реагування на громадські заходи є індикатором реформування всієї політико-управлінської структури України та інших країн, що перебувають в умовах переходу до демократії. Потребує опрацювання й проблема визначення оптимального рівня громадянської дії для сталого політичного, а також соціального та економічного розвитку.

Громадянська активність – діяльність людей, спрямована на розв'язання громадських (суспільних) проблем, під час якої для досягнення мети активісти співпрацюють з іншими людьми.

В Україні найрозвиненішими є такі форми громадської активності: політична; боротьба за свої майнові права, особливо пов'язана з не виплатою заробітної плати та незаконною забудовою; екологічний рух; захист прав людини чи, точніше, протидія їх порушенням.

У неполітичній громадській активності населення в Україні провідне значення мають т.зв. нові соціальні рухи. Значно меншу роль відіграють класичні «грантові» громадські організації – незважаючи на те, що вони численніші та ліпше організовані, їх діяльність менше турбує широке коло населення.

У демократичних країнах існує широка мережа недержавних громадських організацій, груп тиску, які більшою чи меншою мірою беруть участь в управлінні. У країнах, де громадянське суспільство формується, більшість громадян відсторонена від цього процесу, а це означає, що зазначений захисний механізм системи не діє, що може призводити до тривалих політичних криз, політичної нестабільності. Нині залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем перешкоджає обмежений доступ громадян до інформації, необхідної для ухвалення рішень; низький рівень довіри в суспільстві; невпевненість у своїх силах; відсутність необхідних навичок, культури участі й досвіду; брак ресурсів (часу, коштів, навичок); патерналізм; особливості політичної культури (більшості громадян України притаманна підданська політична культура); відсутність єдиної ідентифікації тощо.

Подолати ці перешкоди можна завдяки організації громадянської просвіти; проведенню навчальних тренінгів і семінарів для лідерів гро-

мадських організацій; обміну позитивним досвідом; популяризації інституту волонтерства тощо.

У тих країнах, де відбувається становлення демократичного режиму, держава не тільки може, а навіть повинна бути ініціатором розвитку громадянського суспільства. Демократизація суспільства передбачає підвищення рівня залучення громадян до процесу ухвалення рішень. На думку В. Г. Воронкової, засадами консолідації демократії є глибоке засвоєння суспільством демократичних норм і цінностей, а також форм політичної поведінки [3, с. 29].

Участь у процесі ухвалення рішень має бути частиною повсякденного життя громадян. Однак така участь неможлива без належного інформування громадськості про існуючі проблеми [2, с. 160].

Перехід до демократії вимагає зміни ролі держави в політичній системі – більш значні позиції мають зайняти інститути громадянського суспільства. Парадигма сталого розвитку передбачає підвищення організованості, упорядкованості життя, що здійснюється завдяки самоорганізації, а не зростанню централізації. Формою самоорганізації в умовах постіндустріальної демократії є «демократія участі». Громадянське суспільство може виступати від імені майбутніх поколінь, бути виразником їхніх інтересів [4, с. 74]. Держава, вирішуючи проблему включеності, одночасно створює умови для збереження стабільності, забезпечення сталого розвитку.

Громадянський контроль за ухваленням і виконанням рішень, передання певних владних повноважень місцевому співтовариству сприяє формуванню відкритого суспільства. У такому суспільстві менше перешкод для артикуляції та агрегації інтересів, політичної комунікації. Це сприяє виявленню проблем, попередженню конфліктів, а отже, й забезпеченню стабільності політичної системи.

У розвинених демократичних країнах громадські організації часто залучаються до вирішення соціальних проблем. Українській державі також слід визначити, які соціальні проблеми вона може вирішити сама, а які – спільними зусиллями із громадськими організаціями. Неприбуткові об'єднання часто не лише надають допомогу, а ще й надають робочі місця для певних категорій людей.

У демократичних країнах існують різні форми залучення громадян до управління на місцевому рівні: громадські дорадчі комітети; громадські слухання; громадянська просвіта; соціальний моніторинг (соціальний моніторинг є процесом, який дає змогу громадськості відстежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні, визначати їх ефективність та адекватність, а також висловлювати свої пропозиції щодо поліпшення процесу ухвалення рішень); створення коаліцій недержавних організацій.

Однією з форм залучення громадян до участі в ухваленні рішень є місцевий референдум. Референдуми є одним зі способів реалізації народовладдя. Референдум на місцевому рівні, який проводиться після збору необхідної кількості підписів, є найбільш придатним для вирішення питань місцевого самоуправління. Стосовно питань місцевого рівня існує велика ймовірність того, що громадяни виявляться, по-перше, компетентними; по-друге, зацікавленими; по-третє, інформованими з конкретного питання. З названих форм залучення громадськості до процесу ухвалення рішень в Україні найчастіше використовують громадські слухання.

Громадські дорадчі комітети можуть брати участь у розробленні рекомендацій щодо вирішення проблем транспорту, охорони довкілля, освіти, економічного розвитку, стратегічного планування тощо.

Недержавні організації, які займаються вирішенням соціальних проблем в Україні, потребують не лише матеріальної підтримки, а й моральної. Існування «фальшивих» благодійних громадських фондів підриває довіру до всього третього сектору (відомо, що значна частина коштів із загальної суми грантів розкрадається – від 10 до 50 %). Держава може встановити контроль за діяльністю цих організацій, щоб попереджати і виявляти нечесну практику. Громадські організації виступають за координацію зусиль усіх трьох секторів: держави, бізнесу і громадських організацій. Обмін знаннями, досвідом, інформацією сприятиме розвитку кожного з них.

Соціальне замовлення – це цільова соціальна програма, у якій сформульовано проблему, на вирішення якої виділяються певні ресурси. На конкурсній основі визначається виконавець соціального замовлення, з яким укладається контракт. За його діяльністю, використанням коштів влада здійснює контроль. Виконавцю делегуються державою, місцевими органами влади певні повноваження в наданні соціальних послуг.

Крім коштів, які надає держава, виконавець залучає і власні кошти, зазвичай, сума зазначається у відсотках від загальної вартості проекту. Соціальне замовлення часто розглядають як одну із соціальних технологій. Важливо у процесі вирішення питання про поліпшення становища певних груп населення державою, місцевими органами влади залучати ті громадські організації, які працюють із цими категоріями людей або є їх об'єднаннями (організації інвалідів, ветеранів, пенсіонерів тощо). Виконавцями соціального замовлення є недержавні громадські організації. Держава не лише вибирає на конкурсній основі виконавця соціального замовлення, а й надає йому допомогу. Без залучення коштів бізнесових структур виконати це замовлення складно.



Однак бізнесові структури поки що зрідка допомагають громадським організаціям. Істотним недоліком системи соціального замовлення є відсутність необхідної, достовірної, повної соціальної інформації. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, громадські організації через відсутність достатніх ресурсів широко не інформують громадськість про ті соціальні послуги, які вони надають. З другого боку, інші соціальні партнери також не зацікавлені в поширенні певної інформації (наприклад, про обговорення статей бюджету місцевими органами влади та благодійну діяльність бізнесових структур).

Важливість ролі громадянської активності в розвитку суспільства, підвищення ефективності діяльності органів влади не викликає сумніву. Однак виникає питання: як можна заохотити громадян до активної участі, особливо якщо таких традицій не було або якщо вони втрачені. Л. Зідентоп вважає, що передання значних владних повноважень на місцевий і регіональний рівні збільшує можливість держави виховувати в населення громадський дух. Автор вірить, що громадян можна виховувати, формувати в них навички громадськості, необхідні для участі в управлінні [5, с. 75, 77]. Вивчення чинників, що впливають на формування громадянської свідомості, зумовили зростання інтересу до ролі в цьому процесі соціального капіталу.

Соціальні зв'язки, завдяки яким існує соціальний капітал, формуються на трьох рівнях: макро-, мезо- і мікрорівні. Макрорівень включає суспільство загалом, соціальні інститути, державу. Дехто не погоджується з тим, що держава впливає на формування соціальних мереж. Насправді ж від держави значною мірою залежить інтеграція чи, навпаки, дезінтеграція суспільства. Держава як один з основних агентів політичної соціалізації може сприяти інтеграції і зростанню довіри в суспільстві.

Мезорівень представлений спілками й об'єднаннями громадян – профспілками, церковними організаціями, союзами підприємців, товариствами, групами за інтересами тощо. Членство в цих об'єднаннях, волонтерство, ідентифікація з ними також сприяє інтеграції суспільства.

Мікрорівень представлений малими групами. Кожен індивід сучасного суспільства входить щонайменше до чотирьох-п'яти малих груп. Основною з-поміж цих груп залишається сім'я, хоча нині деякі вчені переконані в існуванні кризи цього соціального інституту.

Тому, якщо держава дійсно зацікавлена в підвищенні добробуту своїх громадян, то вона якщо й не безпосередньо підтримує, але хоча б не стримує розвиток інститутів громадянського суспільства.

Однак, якщо держава формує тільки свої доходи, вилучаючи частину ренти, а не створює у сфері економіки прибутку, прагне зберегти свої монопольні позиції, то вона зменшуватиме ріст громадянського суспільства, але намагатиметься підпорядкувати собі процеси самоорганізації громадян, спрямовані на вирівнювання їх переговорної сили у відносинах із державними та комерційними організаціями.

Унаслідок наявності інститутів громадянського суспільства процеси самоорганізації, незважаючи на таку протидію, розвиватимуться, забезпечуючи суспільству низку економічних вигод. Підвищиться рівень добробуту: суспільства – завдяки вирівнюванню переговорної сили громадян у їх контрактних взаємодіях із державними установами та комерційними фірмами; громадян – за допомогою інтерналізації зовнішніх ефектів у тих сферах, де альтернативні механізми виявляються недостатньо дієвими; громадян – завдяки збільшенню їхнього соціального капіталу; суспільства – у спосіб поповнення сторони пропозиції, підвищення якості емоційних благ [1].

### Список використаних джерел

1. *Аузан А.* Экономическое значение гражданского общества / А. Аузан, В. Тамбовцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document5784.shtml>
2. *Афонін Е. А.* Громадянська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонокова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.
3. *Воронкова В. Г.* Умови подолання ризиків та досягнення стабільності в українському соціумі / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : зб. наук. праць. – Вип. 29. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2007. – С. 18–30.
4. *Глушенкова Е. И.* Проблема формирования политической модели устойчивого развития России / Е. И. Глушенкова // Вестник Московского университета. – Серия 12. Политические науки. – 2002. – № 2. – С. 63–76.
5. *Зидентоп Л.* Демократия в Европе / Л. Зидентоп ; пер. с англ. : под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Логос, 2004. – 360 с.
6. *Ярмиш О. Н.* Неопарадигма правопорядку / О. Н. Ярмиш // Право України. – 2009. – № 5. – С. 198–200.

**РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ  
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

**Леонід ЧУПРІЙ,**

*кандидат філософських наук, доцент*

Розвиток громадянського суспільства є одним із важливих пріоритетів політики національної безпеки Української держави. Ця політика спрямована на консолідацію українського суспільства довкола важливих національних і моральних цінностей, яка неможлива без розвитку громадянського суспільства. Завданням цієї політики також є захист життєво важливих прав, потреб та інтересів громадян України та основних соціальних груп, що створюють громадянське суспільство. Дуже важливо, щоб ці соціальні групи мали схожі чи хоча б не суперечливі та взаємовиключні цінності й інтереси, оскільки це автоматично призводить до зростання напруження в суспільстві, що спричиняє формування радикальних і ксенофобських настроїв.

В Україні слід констатувати значний розрив між певними соціальними групами, особливо між бідними й багатими, що зумовлює подальше зростання соціального напруження. Країна має значний відсоток бідного населення та населення, що живе за межею бідності. Як наслідок, люмпенізоване і злиденне населення, яке не має надій на поліпшення свого становища, не зацікавлене у збереженні соціально-політичної стабільності в країні, а навпаки, схильне до сприйняття радикальних і екстремістських ідей. Крім того, воно схильне до втрати національної ідентичності, адже не відчуває потреби асоціювати себе з державою, яка не турбується про його добробут. За недостатнього рівня вирішення цих проблем відповідні подальші негативні наслідки можуть призвести до соціальної ескалації, а потім – до соціального розпаду. Із цього приводу Дж. Тойнбі зазначав: «Процес соціального розпаду – хвороба, що швидко прогресує» [1].

Способом вирішення цієї проблеми є вироблення ефективних правових та інституційних механізмів зменшення розриву між різними соціальними групами, що зможе сприяти поступовій стратифікаційній, а отже, і загальній соціальній однорідності суспільства та зниженню рівня соціальної конкуренції, оскільки за багатоманітності професій і занять більшість людей зможуть забезпечити собі і своїм родинам достатній рівень добробуту. Ослаблення соціальної конкуренції супроводжуватиметься зменшенням у суспільстві агресивності, вірогідності формування ксенофобських тенденцій, створюватиме ситуацію, за якої більш ефективно діятимуть морально-етичні норми.

Формування загальної соціальної однорідності суспільства сприятиме тому, що між його структурними складниками рідше виникатимуть проблемні ситуації, пов'язані з конфліктом несумісних, діаметрально протилежних інтересів, а відповідно, збільшиться рівень толерантності між шарами, а отже, і людьми, які до них входять; поступове зменшення принципових відмінностей в інтересах окремих верств населення сприятиме їх інтеграції, завдяки чому збільшуватиметься однорідність суспільства; задовольняючи інтереси дедалі більш інтегрованих, а тому схожих у своїх запитах і потребах соціальних верств суспільства, держава стає спроможною задовольнити інтереси дедалі більш широких груп суспільства, а отже, інтереси більшої кількості своїх громадян.

Однак тут слід чітко зазначити, що створення загального соціально однорідного суспільства не призводить до загрози загальної зрівнялівки, навпаки, воно сприятиме створенню відповідних правових та інституційних передумов для того, щоб кожен зміг реалізувати себе якнайповніше. Саме розвинене громадянське суспільство буде значною мірою сприяти гомогенізації суспільства і збільшенню внутрішньополітичної безпеки.

Розглядаючи розвиток громадянського суспільства в контексті забезпечення національної безпеки держави, необхідно вдосконалити термінологічну базу, зокрема виділити таке поняття, як «безпека громадянського суспільства», що не збігається з поняттям «безпека держави».

Безпека громадянського суспільства (громадянська безпека) характеризується такими основними ознаками: пріоритет прав людини та громадянина; соціальна справедливість; верховенство права; економічний добробут громадян; демократичний плюралізм; відкритість суспільства; національна визначеність громадянського суспільства. Безпека держави насамперед спрямована на підтримання конституційних суспільних відносин, зміцнення державної влади, посилення економічної могутності, законності, збереження територіальної цілісності й непорушності кордонів. Ці параметри забезпечують політичну стабільність як інтегральний параметр безпеки.

Слід чітко зазначити, що політична стабільність значною мірою зумовлена саме дієвістю громадянського суспільства. Якщо воно не має належного рівня розвитку, то для забезпечення політичної стабільності держава застосовує жорсткі, іноді навіть репресивні методи. Державна влада прагне до панування над усіма сферами життя, і за відсутності належного громадянського контролю держава перетворюється на тоталітарну. Як наслідок, пріоритетними стають силові способи вирішення внутрішніх і зовнішніх проблем, а не прагнення до гармонізації інтересів різних соціальних груп.

У разі недостатнього рівня розвитку громадянського суспільства громадянські структури не беруть належної участі у формуванні заasad національної безпеки, зовнішньої та внутрішньої політики, цю функцію покладено на владні (різні гілки влади) та залежні від них квазігромадські структури, які іноді мають різноспрямовані інтереси, що призводить до постійного конфлікту між ними і, своєю чергою, спричиняє різке зниження ефективності діяльності основних державних інституцій, масові порушення законності та правопорядку, зростання соціальної нестабільності, виникнення конфліктів на конфесійній, етнічній і регіональних основах, зростання злочинності й корупції.

Крім того, в умовах недостатнього рівня підтримки органів влади з боку населення серед політичної еліти формується тенденція до підміни основоположних понять національної безпеки питаннями безпеки режиму і збереження влади.

За таких обставин безпеку держави розуміють як захист корпоративних інтересів і цінностей можновладних структур, правлячих еліт, кланів, олігархічних груп тощо, які при цьому видаються за ключові національні інтереси держави й суспільства загалом. Спецслужби та залежні від влади засоби масової інформації спрямовуватимуться на збереження панівного становища правлячої еліти та здійснюватимуть дезінформацію, що зумовлюватиме посилення контролю над суспільством.

Тому у процесі формування сучасної концепції національної безпеки Української держави потрібно акцентувати увагу на тому, що вона має бути синтезом державної та громадянської безпеки. У цьому випадку національна безпека стає універсальною системою взаємного захисту прав та інтересів особи, суспільства й держави. При цьому державна безпека є засобом, а громадянська безпека – метою визначення та захисту життєво важливих інтересів громадян. Тому саме за цих умов національна безпека може бути не декларативною, а практично безпекою громадянина й людини, суспільства й держави, а все це разом та є ефективною національною безпекою країни.

Відповідно нині перед Україною виникає невідкладне завдання щодо розвитку дієвого громадянського суспільства, яке може здійснювати ефективний громадянський контроль над системою національної безпеки країни. Сама ідея громадянського контролю у сфері національної безпеки є важливим показником демократизації держави та суспільства загалом. У нашій країні на сьогодні тільки почали розроблятися механізми такого контролю та створюватися відповідна законодавча база.

Варто наголосити на тому, що система національної безпеки у правій демократичній державі має обов'язково передбачати наявність

громадських структур як повноправного суб'єкта відносин, оскільки сфера безпеки не може бути тільки монополією держави.

При цьому відносини державних і недержавних (громадянських) структур мають формуватися за принципом взаємодії і противаг. У результаті їх взаємодіючої і взаємообмежуючої діяльності формується і зміцнюється нова системна якість, досягається баланс інтересів людини, суспільства, держави та досить високий рівень прозорості й відсутності загроз правам і свободам людини й універсальним базовим інтересам і цінностям держави та суспільства.

У розвинених демократичних країнах громадські організації беруть активну участь у визначенні проблем національної безпеки як повноправні партнери держави. Вони розробляють незалежні альтернативні концепції, стратегії і програми в галузі безпеки. У США понад 1500 незалежних центрів та аналітичних структур здійснюють розробки в галузі безпеки, часто виконуючи прямі замовлення Ради національної безпеки США й інших державних інституцій.

Більшість дослідників виокремлюють такі суб'єкти громадянського контролю: політичні партії; громадські організації і рухи (екологічні, антивоєнні, правозахисні тощо); союзи підприємців, асоціації споживачів, благодійні фонди; наукові та культурні організації, спортивні товариства; муніципальні комуни, асоціації виборців, політичні клуби; незалежні засоби масової інформації; незалежні аналітичні центри й установи та інші неурядові інституції; церква; сім'я.

Нині Україна потребує створення дієвої системи громадського контролю в системі національної безпеки держави. Певні позитивні кроки в цьому напрямку вже зроблено. Зокрема, нещодавно прийнято Стратегію національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», в якій у пункті 6.2.3. вказується на важливість здійснення інституціями громадянського суспільства контролю за діяльністю органів державної влади щодо реалізації Стратегії.

У цій галузі працює низка дослідників, зокрема В. Крутов, О. Корнієвський, В. Кулик, Г. Новицький, О. Гончаренко, Р. Джангужин, Е. Лисицин та ін. [2]. Вони вважають, що головними складниками процесу забезпечення національної безпеки мають стати аналіз, прогнозування та контроль громадянського суспільства за станом об'єктів національної безпеки. Необхідно також розробити методологічні засади ефективного громадянського контролю і комплекс заходів, спрямованих на стимулювання консолідації діяльності громадянських структур у цій сфері. У подальшому потрібно підготувати проекти нормативно-правових документів для законодавчого забезпечення громадського контролю, зокрема ініціювати розроблення Проекту закону «Про громадянський контроль над системою національної безпеки України»,

провести його громадське обговорення задля вдосконалення його положень і роз'яснення наслідків упровадження цього закону в соціальну практику, лобіювати його прийняття. Реалізація цих та інших подібних ініціатив сприятиме розвитку громадянського суспільства, формуванню ефективних механізмів громадянського контролю в системі національної безпеки та подальшій демократизації нашої країни.

### **Список використаних джерел**

1. *Тойнби А. Дж.* Постыжение истории : сборник [пер. с англ. Е. Д. Жаркова ; сост. А. П. Огурцов ; вступ. ст. В. И. Уколовой] / А. Дж. Тойнби. – М. : Прогресс. Культура, 1996. – С. 389.
2. *Громадський контроль і система національної безпеки України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/gromadyanskiy\\_kontrol\\_i\\_sistema\\_natsionalnoyi\\_bezpeki\\_ukrayini-29544.html](http://dt.ua/POLITICS/gromadyanskiy_kontrol_i_sistema_natsionalnoyi_bezpeki_ukrayini-29544.html)

## **ЕКОЛОГІЧНИЙ ЛОБІЗМ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ**

**Лариса ШЕРЕМЕТЬЄВА**

Рівень ухвалення еколого-управлінських рішень у сучасній Україні з кожним роком зростає під дією екологічного лобізму. Такий інститут, як екологічний лобізм, потрапляє в обмежені рамки, зумовлені природоохоронною проблематикою. Причиною цього є низка чинників, таких як недостатньо розроблене законодавство у сфері лобізму, зокрема екологічного, так само як і закритість інформації у сфері ухвалення державних рішень. Навіть той факт, що охорона навколишнього середовища перебуває поза пріоритетними межами державної політики, не дає змоги повністю зупинити явище екологічного лобізму. На екологічний лобізм мають значний вплив особисті чинники, що відображають специфічну українську ситуацію, порівняно з аналогічними прикладами в зарубіжних практиках.

Відсутність уваги держави до екологічної проблематики призвела до значного зниження природоохоронних ініціатив, регулювання відносин між акторами ухвалення еколого-управлінських рішень, а також до відсутності відповідальності промислового сектору за екологічний менеджмент.

Процес ухвалення рішень відповідає попиту на те чи інше рішення у населення, якщо йдеться про державні рішення. Такий чинник, як зацікавленість суспільства в цьому питанні, має відігравати провідну роль, але на практиці так не відбувається і екологічними правами гро-

мадян нехтують. Програми щодо захисту навколишнього середовища наявні в списку завдань кожної партії, але вони не реалізуються з огляду на низку причин. Це може бути конкуруючий лобізм через відсутність діалогу з владою або ж банально такі програми прописуються для набору електорату і спочатку навіть не закладаються в бюджет. Нині питання екології також залишається гострим, але на підставі безлічі прикладів можна говорити про деякі зрушення в реалізації екологічних інтересів і населення, і корпоративних організацій. Такими прикладами є діяльність всесвітньої екологічної організації «Грінпіс» (*Greenpeace*), Міжнародного соціально-екологічного союзу, Всесвітнього фонду дикої природи (*WWF*) в Україні.

Приклади екологічного лобізму охоплюють міські, регіональні та міжнародні масштаби. Найгучнішими з-поміж них є певні скандальні питання, наприклад щодо зупинення будівництва атомних станцій, будівництва на територіях паркових зон, знищення лісових територій тощо. Однак за наявності масштабних екологічних проблем з'ясувалося, що деяким екологам насправді важлива не стільки екологія, скільки заробіток, і вони готові працювати за замовленням. Екологи намагаються брати участь у розробленні й ухваленні законів та кодексів (водного, лісового кодексів, закону про екологічні експертизи, маркування тощо). Однак усе зводиться до банального висвітлення проблем у суспільстві, оскільки політичний вплив є значно обмеженим.

Окремо в екологічному лобі стоять екологічні експертизи. Реалії нашої країни такі, що закон про екологічну експертизу на повну силу не працює, особливо там, де в бюрократії «крутяться» великі гроші.

Є низка прикладів, коли нібито екологічне лобіювання ніяк не стосується захисту природи, а під ним замаскована програма із завоювання ресурсу або проштовхування вирішення проблеми.

Екологічне лобі в Україні часто прямо не стосується питань охорони навколишнього середовища. Воно здатне стати учасником економічних війн, де отримані кошти виправдовують поставлені цілі. Інтереси (або псевдоінтереси) екології є аргументом у вирішенні не-екологічних питань.

Одне з найпомітніших місць серед суб'єктів екологічного лобізму в Україні закріпилося за експертним співтовариством. В умовах обмеженої активності українських НУО експерти стали одними з найбільш затребуваних і впливових гравців у процесі ухвалення рішень. У трансляції експертних оцінок значення набули представники наукових кіл, професіонали в екологічній та еколого-економічній сферах – від популяризаторів до кабінетних керівників профільних установ. Динаміка ролі експертів у впливі на ухвалення рішень де-



монструє якісне зростання і пряму залежність від генезису інститутів громадянського суспільства, а також від сформованого формату діалогу між владою та суспільством. Експертне лобі використовує можливість формування поля опосередкованого впливу на процес ухвалення рішень, надаючи актуальну спеціалізовану інформацію, у т.ч. на публічному рівні.

Кількість гучних лобістських кампаній в Україні поступово збільшується і на національному, і на регіональному рівнях (реконструкція Чорнобильської АЕС, проблема Кременчуцького водосховища, ратифікація Кіотського протоколу, будівництво олімпійських об'єктів, сміттєпереробних заводів і полігонів для захоронення відходів).

Українська система державного управління виявляє обмеженість легальних можливостей лобістів, а також слабкий попит на участь громадськості в обговоренні якої-небудь проблематики. Екологічні групи інтересів, як і інші групи, використовують доступні механізми неформальних консультацій, проте більше, ніж інші, здатні працювати згідно з чинним регламентом вироблення рішень (наприклад, в умовах регламенту Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України).

Практичні приклади свідчать, що перспективи інституту екологічного лобізму в Україні полягають у більшій відкритості процесу вироблення й ухвалення рішень, удосконаленні існуючих інститутів громадянського діалогу, затвердженні принципового характеру екологічної проблематики, створенні зрозумілої правової бази та регулюючих механізмів, подоланні гальмуючих чинників у діяльності груп інтересів. В Україні відчувається необхідність значного підвищення рівня екологічної самосвідомості, що нині залишається істотною перешкодою в роботі екологічних груп інтересів.

Основними завданнями у зв'язку з цим стає розвиток національного третього сектору, екологічних цивільних ініціатив за державної підтримки, якісне наповнення екологічної політики, формування адекватного порядку денного, включення екологічної проблематики в політичні програми.

Зростання впливу екологічних чинників на процес ухвалення рішень, розвиток ринкових механізмів у екологічному регулюванні здатні сформувати системне державне замовлення на екологічний порядок денний і стати каталізатором розвитку екологічного лобізму в системі державного управління України.

**СИСТЕМА КОГНИТИВНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ  
РЕФОРМ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ ВИКТОРА ЯНУКОВИЧА  
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ**

**Петро СТЕХІН**

С целью решения задач, поставленных Президентом Украины В. Ф. Януковичем в его выступлении «Развитие надлежащего управления на местном и региональном уровнях» на Международных муниципальных слушаниях 1 ноября 2011 г., наша общественная организация «Николаевский городской интеллектуально-компьютерный клуб «Третья волна» работает над созданием Системы когнитивно-технологической поддержки инициированных Главой государства реформ на местном уровне, которая позволит комплексно, прозрачно и уверенно управлять планируемыми социально-экономическими преобразованиями на местном, т.е. корневом, уровне страны.

В этой связи и в соответствии с Законом Украины «О доступе к публичной информации» в феврале 2012 г. нами было направлено 56 электронных запросов руководителям районных государственных администраций, главам городов, главам и секретарям областного, городских и районных советов Николаевской обл. с просьбой предоставить нам адреса электронной почты членов коллегий райгосадминистраций и горисполкомов, депутатов городских и районных советов, чтобы начать формирование Николаевской общеобластной команды когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины Виктора Януковича на местном уровне как социальной составляющей создаваемой нами Николаевской общеобластной общественно-муниципальной социально-компьютерной интранет-сети когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины на местном уровне.

Мы получили не более 20 % электронных адресов от райгосадминистраций и горисполкомов Николаевской обл. Мы не получили ни одного электронного адреса депутатов местных советов со ссылкой либо на их отсутствие, либо, что еще хуже, на частный характер запрашиваемой нами информации с отсылкой нас к судебной процедуре выполнения нашего запроса. Аналогичная операция была проведена нами в отношении города Николаева.

Учитывая сложившуюся ситуацию, 14 мая 2012 г. мы самостоятельно от своего имени разместили на Блоге «НАРОДНАЯ Микола» интернет-ресурса [www.mukola.net](http://www.mukola.net) для свободного обзора громадой города интернет-макет Системы когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины Виктора Януковича на местном уровне.

не на прикладі міста Николаєва (*далеє* – Система), в якому були продемонстровані, як мінімум, наступні розроблені і прийняті нами для Системи проектно-конструкторські і громадсько-муниципальні рішення.

1. Визначена структура Системи в складі Общогодської Команди когнітивно-технологічної підтримки реформ Президента України Віктора Януковича в місті Николаєві; Проектно-аналітичної платформи супроводження повного життєвого циклу реформаційних рішень; Інструментально-технологічної інтранет-платформи маршрутного супроводження реформаційних рішень.

2. Розроблена система класифікації і кодування об'єктів, суб'єктів і процедур місцевих реформ, охоплююча всі просторово-адміністративні елементи реформ – від країни до окремого громадянина, від держави до окремого чиновника, від бізнес-структур до окремого ділового чоловіка, від стратегії розвитку держави до надання окремих адміністративних послуг кожному громадянину (включити Україну як цілком, так і по напрямкам оцінювання і сферах життя в світову систему міжнародного оцінювання серед 193 країн-членів ООН).

3. Оброблено метод вертикального і горизонтального агрегування-деагрегування і візуалізації інформації стосовно до реформаційного, поточного в час реформ і після реформаційного стану місцевих об'єктів і процедур окремо і місцевій середі України в цілому, а також стосовно світових практик успішного і невдалого місцевих реформування.

4. Сформульовано метод відкритого поіменного постатейного голосування неограниченої кількості експертів Системи за проектні реформаційні пропозиції стосовно найкращих і безпечніших місцевих реформ в поточному періоді і в майбутньому.

5. Практично освоєно метод застосування веб-топологій, неограничених за обсягом, структурою, ієрархічністю і змістом, призначених для прозорого і безпечного звернення в закритій інтранет-мережі даних, які будуть циркулювати в Системі і в об'єктах реформування.

6. Оброблено і випробовано метод розміщення в інтернеті (*Web 1.0*, формат *php*) проектно-аналітичної інформації в табличній формі, що викликало великі труднощі і підтвердило правильність нашого курсу на застосування і розвиток інструментально-технологічної платформи *DOT NET* корпорації *Microsoft*.

7. Розроблені і прийняті для подальшого застосування і інші системні рішення, не показані в інтернет-макеті Системи, но

необходимые народу и безупречные с точки зрения международного демократического сообщества проведения и сопровождения местных реформ в Украине, для повышения ее социально-экономической конкурентоспособности, повышения ее рейтингов в системах международного оценивания и занятия ею достойного места среди наиболее успешных стран в мировом измерении.

8. На этапе инициативных инновационных разработок, где право выбора проектной платформы принадлежит исключительно идееносителю наукоемкого продукта, мы избрали для реализации нашей инициативы программные продукты и системные решения корпорации *Microsoft*, работоспособность которых была доказана нами в практическом использовании.

9. Проведенным нами обширным и тщательным интернет-исследованием с помощью *Google* установлено, что предложенная Клубом «Третья волна» в порядке общественной инновационной инициативы Система когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины Виктора Януковича на местном уровне является пока единственным, даже среди существующих на уровне концептуального проектного предложения, механизмом, способным обеспечить успешное, безупречное в международно-правовом смысле проведение украинских реформ на местном уровне, а учитывая выполненные нами и испытанные на практике разработки на базе инструментально-технологической платформы корпорации *Microsoft*, эта Система является более чем реалистичным и безопасным проектным решением такого рода.

На базе освоенных нами и проверенных на практике проектных решений мы в срок не позже чем через шесть месяцев после принятия и обеспечения соответствующего решения сможем развернуть на облачном сервере *Microsoft's* интранет-портал административно-территориального устройства Украины, который будет служить единой универсальной веб-платформой как для создания Системы когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины Виктора Януковича на местном уровне, так и для формирования механизма реализации Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине, утвержденной Указом Президента Украины от 24 марта 2012 г. № 212/2012, а также для создания механизма обеспечения участия украинского народа в проведении конституционной модернизации Украины, инициированной Указом Президента Украины от 17 мая 2012 г. № 328/2012 «О Конституционной Ассамблее». Здесь нужна не только просветительская работа относительно содержания, механизмов и процедур реформ местного самоуправления, но и решительная мотивация представительных

и исполнительных органов местного самоуправления, структур местного информационного гражданского общества к проведению этих реформ, о чем неоднократно и последовательно говорит Президент В. Ф. Янукович, и что мы настойчиво внедряем в жизнь с помощью предлагаемой Системы.

Следующий этап – конструктивных шагов по созданию предложенной нами Системы когнитивно-технологической поддержки реформ Президента Украины Виктора Януковича на местном уровне – нуждается в более мощном содействии Центра, а также в личном участии руководства органов власти и управления г. Николаева и Николаевской обл. в реализации на вверенных им территориях Николаевской обл. и города Николаева выдвинутой нами актуальной для Украины в целом и для ее регионов в частности нашей всеобъемлющей общественной инновационной инициативы.

## **ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ ТА ФЕНОМЕН «СВОБОДИ»**

**Мирослав ЧАЙКОВСЬКИЙ**

Станом на сьогодні Всеукраїнська партія «Свобода» є однією з найстаріших українських партій – датою її реєстрації вважається 1995 р. [1]. З-поміж нинішніх парламентських партій подібним довголіттям може похвалитися тільки КПУ, яка офіційно відновила свою діяльність у 1993 р. [2].

Із цього погляду приклад «Свободи» дуже показовий – 20 років роботи, тотальний ребрендинг [3], постійна диверсифікація джерел фінансування, чітка субординація тощо дали свої результати. Якщо в 1998 році, зокрема в Тернопільській обл., представниками тоді ще Соціал-Національної партії України була переважно напівмаргінальна молодь, то нині позиції «Свободи» в місті й області більш ніж міцні, про що свідчить контроль з боку партії майже всіх основних позицій і в міських, і в обласних органах управління [4].

Крім того, у 1998 р. партія у складі виборчого блоку «Менше слів» набирає 0,16 % голосів під час виборів до ВРУ [5]. Якщо простежити динаміку електоральної підтримки, то побачимо такі результати: у 2006 р. – 0,36 %, на позачергових виборах у 2007 р. – 0,76 %, у 2012 р. – 10,44 % [6]. У представницькому зрізі це дорівнює 25 депутатам, ще 12 партія добрала по мажоритарних округах. Динаміка більш ніж очевидна. Проаналізувавши розподіл голосів по регіонах у 2012 р., можна зазначити, що партія пододала 10-відсотковий бар'єр у семи областях (від 10,84 % до вже зазначених 38,02 %) і м. Києві (17,33 %). Звичайно, є різниця між першим і останнім місцем: 38,02 % у Львівській обл. та 1,07 % у Криму.

Утім цікаво, що в переважно російськомовному Києві за партію віддали свої голоси майже на 7 % більше виборців, ніж в українськомовній області.

Ще в 10 областях партія подолати 5-відсотковий виборчий бар'єр (5,19–10,48 %), з-поміж них центральні (Житомирська, Вінницька, Черкаська, Полтавська), північно-східні (Сумська, Чернігівська), і східні (Дніпропетровська). Непоганий результат партія показала на сході країни, крім Донбасу, та півдні, зокрема 3,30 % в Одеській та 4,71 % в Херсонській областях. Для вельми неоднорідного Причорноморського регіону, який далекий від ідей українського націоналізму, показник більш ніж «дивний». Отже, результати останніх виборів свідчать про те, що партія зайняла нову нішу й набула всеукраїнського статусу.

Одна з ознак, який відрізняє «Свободу» від колег по політичному табору, полягає в наявності у партії чітких ідеологічних орієнтирів у всіх площинах суспільного життя. Як і свої ідеологічні та історичні попередники з ОУН, «свободівці» наполягають на регламентації більшості суспільних питань – від культурно-історичних до соціально-економічних. Останні гірше артикульовані, що дає можливість опонентам звинувачувати партію у притаманному сучасним націоналістам популізмі [7].

Водночас наявність чітких позицій дає підстави для повільного, але впевненого формування електоральної ніші, яка частіше, ніж у аморфної з цього погляду опозиції (УДАР, «Батьківщина»), ґрунтується на пріоритетах, а не ситуативному, протестному виборі.

Показово, що згідно з останніми соціологічними дослідженнями (Національний екзит-пол) у партії найбільш освічений електорат, значну частину якого становить ліберально налаштована україноцентрична інтелігенція і жителі обласних центрів. Це дало підстави відомому українському політологу Володимирі Фесенку визначити цю тенденцію як «авторитарно-революційний синдром ліберальної інтелігенції» [8].

Не секрет, що значний наголос ідеологи партії роблять на сучасній версії т.зв. інтегрального націоналізму, чий моделі апелюють до націоналістичних схем побудови суспільства. Серед найбільш відомих – безумовний примат української мови та культури; заперечення будь-яких сторінок радянської та імперської історії; негативне ставлення до міґрації та проявів політкоректності.

Сукупність цих та інших ідеологічних ознак дає можливість засумнівати в її респектабельності, а також виявляє «фашистський» характер партії, а надто – з огляду на висловлювання лідерів організації та окремі дії її пересічних членів. Останні, серед яких багато «вуличного активу» з числа футбольних фанатів, майже монополізували

націоналістичний маргінес, з якого витіснили відомі в минулому громадські та політичні структури (УНА-УНСО, «Тризуб» та ін.).

На відміну від інших, партія здійснює дуже активну низову діяльність і поступово приміряє на себе нові організаційні, часто периферійні щодо основного ядра форми. Крім уже зазначених футбольних фанатів, до них належать праве крило т.зв. націонал-автономів, профспілка «Студентська Свобода» та ін. Із цього погляду ситуація чимось нагадує сучасну німецьку модель, яка складається з легальних партій (НДП, республіканці) та неформальної периферії у вигляді «національних товариств» [9].

Цікаво, що в партії, незважаючи на дещо вождистський характер партійного менеджменту, періодично вирують ідеологічні дискусії, які ділять їх симпатиків на умовно «поміркованих» і «радикалів». Останні схиляються до соціалістичної (у ширшому сенсі – антикапіталістичної) моделі побудови суспільства. Природно, що зазначені тенденції не впливають на офіційний ринковий курс партії [10].

Питання про ідеологічну нішу партії залишається відкритим. Найбільш упереджені опоненти наполягають на «неонацистських» позиціях «Свободи», більш помірковані підкреслюють швидше «радикально-консервативний елемент», який у міру парламентського дорослішання шукатиме нових ворогів із числа лобістів ФПГ або ново-лівого вуличного маргінесу.

Варто зазначити, що кліше «неофашистської» або «нацистської» у партії з'явилося порівняно недавно, з легкої руки ліволіберальної ВУЗівської інтелігенції та супутніх їй сателітних груп. На сьогодні немає достатніх підстав для подібного твердження.

Відсутність в Україні статистично значущих груп мігрантів трансформує агресію низової частини партії в бік лівоорієнтованих студентських профспілок, представників ЛГБТ-спільноти та їх лобістів, а також окремих представників русофільської інтелігенції.

У ситуації зі «Свободою» використання цього принципу вельми продуктивне. Згідно з ідеологічною шкалою організації такого типу мають істотні претензії щодо великої кількості не завжди статистично вагомих груп. В Україні, як і в інших країнах Східної Європи, це насамперед мігранти, деякі нацменшини, ліві та ліберали всіх відтінків, представники ЛГБТ-спільноти і їхні симпатики [11].

Як би не хотілося окремим лівим інтелектуалам прив'язати тактику і стратегію партії до НСДАП 1930-х років, вона не підпадає під ці категорії, незважаючи на звинувачення в ідеологічній спадкоємності. Наприклад, вона не атакує профспілки робітників, які, на думку лівих, природно інтернаціональні і, відповідно, апріорі протистоять «фашистським псам буржуазного режиму» [12].

Стосовно інших пунктів, то загалом більшість із них отримали те чи інше підтвердження. Загальний, іноді офіційний дискурс партії має у своїй основі елементи зазначених фобій. Неформальна програма партії також указує на наявність нетерпимості до низки національних і всіх сексуальних меншин. У той чи інший час були зафіксовані фізичні конфлікти й агресія щодо лівих, представників ЛГБТ-спільноти і критично налаштованих лібералів. Однак подібні дрібні конфлікти з ідеологічними противниками не прикрашають «Свободу» загалом, як і не доповнюють її образ. У більшості випадків вони залишаються приватною справою її окремих представників або внутрішніх груп. *VIP*-спікери партії зазвичай усуваються від одіозних формулювань як найменш продуктивних для формування цивілізованого іміджу.

Утім дещо асиметричний і неполіткоректний піар окремих представників середнього ешелону партії дає свої плоди, про що свідчать приклади Ю. Михальчишина та І. Фаріон, які цього року стали депутатами Верховної Ради по мажоритарних округах [13].

Таким чином, аналізуючи шлях «Свободи» до вершини, складно не акцентувати увагу на наявності декількох чинників, сукупність яких привела партію до успіху на парламентських виборах 2012 р. З-поміж них виокремимо такі: наявність чіткої, модерної ідеології на противагу розмитим позиціям інших представників опозиції; за 20 років існування партія майже не мала жодного стосунку до влади, тому не відповідає за 20 провальних для народу і країни втрачених років; основою організації є молоді люди, які не пам'ятають Радянського Союзу й виховані україноцентричною системою освіти; соціальний запит – наростання внутрішніх реваншистських очікувань щодо невеликого відсотка можновладців; адаптація ідеологічних поглядів, деяка лібералізація відверто расистських позицій; продуктивна компіляція різних методів піару, і на рівні мейнстріму, і на вуличному; адаптація частини притаманних лівим методів роботи з молоддю та населенням загалом; радикалізація соціального дискурсу, спрямованого на формування образу «внутрішнього», майже класового ворога; відсутність внутрішньої фракційності, курс на унітарну модель партії; диверсифікація джерел фінансування, формування незалежної матеріальної бази; перманентна участь у значній частині протестних акцій, претензії на монополізацію соціального протесту; курс на підтримку патерналістських очікувань чималої частини населення.

Саме поєднання цих елементів забезпечило швидке просування регіональної організації до всеукраїнського рівня і, зрештою, до положення парламентської партії. Якою буде партія через два роки на місцевих виборах і через три – на президентських, невідомо, але зараз очевидно одне – «Свобода» повторює шлях ультраправих партій з Бельгії, Фран-



ції тощо. Що це – тенденція, віяння моди чи новий виток у розвитку політичних трендів, покаже час.

### Список використаних джерел

1. *Всеукраїнське об'єднання «Свобода»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. *Комуністична партія України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
3. *Спецтема «Обозреватель»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/tag/vo-svoboda.htm>
4. *Федик П.* Колонка Автора. Твій Місцевий депутат. Тернопіль, 2011 / П. Федик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://deputat.te.ua/dep/kolonka\\_avto/pavlo\\_fedyk/1322564057\\_334.html](http://deputat.te.ua/dep/kolonka_avto/pavlo_fedyk/1322564057_334.html)
5. *Виборчий блок «Менше Слів»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
6. *Офіційний веб-сайт Партії «Свобода»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.svoboda.org.ua/dopusy/dopusy/034913/>
7. *Програма партії «Свобода»: затверджено Установчим З'їздом СНПУ 9 вересня 1995 р., зі змінами і доповненнями, внесеними ІХ З'їздом СНПУ 14 лютого 2004 р., ХХ З'їздом Всеукраїнського об'єднання «Свобода» 24 травня 2009 р., ХХІІІ З'їздом Всеукраїнського об'єднання «Свобода» 24 грудня 2011 р.* Зареєстровано наказом № 1470/5 Мін'юсту України 12 серпня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.svoboda.org.ua/pro\\_partiу/prohrama/](http://www.svoboda.org.ua/pro_partiу/prohrama/)
8. *Соціологи з'ясували, хто голосував за «Свободу»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politicum.pro/ru/news/7650>
9. *Каминский А.* Немецкие патриоты в объективе исследователя (часть 2) / А. Каминский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://monarchismorg.blogspot.com/2011/04/2.html>
10. *Леліч М.* «Свобода» обережно вийшла на стежку війни / М. Леліч [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/56969>
11. *Тернопіль: нацисти напали на організаторів презентації журналу «Спільне»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gaslo.info/?p=2635>
12. *Предвыборная программа ВО Свободы (2012 г.) и программа «25 пунктов» НСДАП (1920 г.): сравнительный анализ* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://denisdz.livejournal.com/14304.html>
13. *Сех, Фаріон, Тягнибок і Михальчишин проходять по мажоритарці на Львівщині. Паралельний підрахунок «Свободи»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vgolos.com.ua/politic/news/49196.html>

**ПУТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
И СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВОМ**

**Борис РУДНИЦКИЙ**

Общеизвестно, что сегодня у нас политическая система базируется на демократии – власти народа.

В настоящее время Украина переживает острый кризис именно системы представительской демократии, согласно которой мы наделяем своего, как нам кажется, порядочного и честного представителя определенными полномочиями для решения государственных дел. Но в парламент и на высшие государственные должности почему-то проникают лица с криминальным прошлым и жулики, среди которых процветают казнокрадство и коррупция, вседозволенность и пренебрежение к собственным законам.

В то же время простому человеку (тому, кто не работает в милиции, суде, прокуратуре, администрациях и не является депутатом), правды и справедливости добиться негде. Никто из нас сегодня не застрахован от произвола депутата, милиционера, прокурора, судьи, чиновника администрации, их родственников и их детей-мажоров. Хотя согласно Конституции «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (ст. 38).

Все это указывает на серьезные неполадки в механизме существующей демократии, который на деле не обеспечивает реализацию воли народа.

Что же за модель демократии мы получили? Согласно Википедии наиболее близки к современной украинской модели демократии имитационная, плебисцитарная и автократическая.

Самые дотошные юристы не могут объяснить, где произошла поломка демократического механизма, когда и как обманули народ, и кто и какую ответственность должен нести за создавшуюся ситуацию.

Нельзя сказать, что депутаты до конца не понимают, что происходит. Они постарались узаконить юридическую и политическую безответственность за свою деятельность. В первую очередь они лишили нас права отзываться их из парламента.

Согласно теории демократия представляет собой не просто народное правление, но и систему *прав граждан*. Как видим, граждане лишены своего основополагающего права на контроль деятельности своего избранника и права на его отзыв, т.е. лишения его своего доверия. Но в Конституции наши слуги заблаговременно не предусмотрели

рели, что депутат может покинуть Верховную Раду по воле тех, кто его туда выбрал. То есть отозвать его из ВР мы, его избиратели не имеем права. Это не прописано и в законе о статусе народного депутата Украины.

Но если рассматривать депутата как лицо, избранное группой граждан в законодательную власть с задачей, в общем случае, представлять наши интересы, т.е. граждан-избирателей, и распоряжаться нашим, т.е. государственным имуществом, защитой наших прав, закрепленных в Конституции и законах, то он – наше доверенное лицо. И, если следовать логике Гражданского права, действующей во всем цивилизованном мире, то любого своего представителя, доверенное лицо или адвоката, которого мы уполномочиваем представлять наши интересы, которому выдали доверенность или поручение, имеем право лишиться своего доверия и отозвать поручение в любое время.

В Гражданском кодексе Украины в ст. 249 «Скасування довіреності» прописаны случаи, когда гражданин прекращает действие своей доверенности или прав своего представителя и уполномоченного и до окончания указанного срока: «Особа, яка видала довіреність, за винятком безвідкличної довіреності, може в будь-який час скасувати довіреність або передоручення. Відмова від цього права є нікчемною».

Таким образом, мы имеем право в любое время лишиться своего адвоката и т.п. доверия и отозвать доверенность. А депутата – нет, поскольку это не прописано в Конституции и законах. Но мы ведь ему не давали безотзывную доверенность. Она предусмотрена согласно Закону Украины «Про фінансово-кредитні механізми...» только при условии наличия заключенного договора-поручения с отлагательными условиями. В других случаях выдавать безотзывные доверенности нельзя, и это не предусмотрено. Но, как известно, никаких «фінансово-кредитних» договоров с кандидатами в депутаты мы не подписываем. Таким образом, наши слуги сделали все, чтобы законодательно лишиться нас права отзываться свою доверенность, своего представителя и уполномоченного – депутата, которому мы доверили улучшить нашу жизнь.

Нет и иных законов, обязывающих безотзывного депутата свято выполнять свои предвыборные обещания и обязательства или отказываться от своих полномочий. К тому же на помощь депутатам-проходимцам приходит Высший Административный суд Украины (ВАСУ), который пишет, что выполнять свои предвыборные обязательства президент, а значит, и депутат, не обязан, потому что нет такого закона. ВАСУ в своем решении ссылается на то, что согласно законодательству предвыборная программа кандидата на пост Президента Украины является средством агитации. При этом предвыборная

программа кандидата на пост главы украинского государства не является законодательным актом. Даже среди моральных обязательств депутатов нет требования о выполнении своих предвыборных обещаний и признании аморальным обмана своих избирателей. Об «обще-признанных» депутатских «нормах морали» записано и в ст. 1. Закона Украины «Про статус народного депутата України»: п. 3. «При виконанні своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загальнодержавними нормами моралі». А ведь многие избиратели на основании этих самых обещаний депутатов выдали им «генеральную доверенность».

В ст. 79. Конституции, в тексте присяги – следующего депутатского морального обязательства – написано: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Однако какими законами руководствуется депутат, если судить по уровню жизни народа, также не ясно. Ведь ст. 24 Закона Украины «Про статус народного депутата України» гласит: «Народний депутат зобов'язаний: дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; додержуватися вимог Конституції України, цього Закону, закону про регламент Верховної Ради України та інших законів України, додержуватися присяги народного депутата України».

Подводя итог, кратко можно сказать, что сегодня ни присяга депутата, ни понятия о депутатской морали, ни законы об обязанностях депутатов не работают и не предусматривают ответственности депутатов за нарушение своих обязательств и недобросовестное исполнение своих обязанностей.

**Но историческая практика четко предусматривает отзыв депутата как неотъемлемую часть демократического механизма, без которого демократия невозможна.** Это – неперемное условие демократии и ее аксиома.

Возможно ли при существующей системе выборов реализовать свое право на лишение депутата доверия и его отзыв? Рассмотрим с этой точки зрения нашу избирательную систему. И неважно, осуществляется она по партийным спискам или по мажоритарным округам. У нас на 450 депутатов приходится 32 млн избирателей. В среднем на одного депутата приходится 71 тыс. избирателей. Возьмем это число за исходное. Если брать сельскую местность, то это в среднем два-три сельских района. Но при существующей мажоритарной системе избирательный округ насчитывает в два раза больше – 150 тыс. избирате-

лей. Много ли людей в сельской местности знает, что происходит в соседнем селе, какой человек тот или иной руководитель?

В городах еще сложнее. Люди не знают, кто живет в соседнем доме, а то и в подъезде. Таков сегодня наш образ жизни. Как в таком случае можно определить, выполняет ли депутат свои обязанности? Тем более, что все депутаты живут сегодня в столице и видим мы их только накануне выборов. А чтобы определить, за какие законы он голосует, необходимо только и заниматься этими самыми законами. А времени для этого нет.

Ответ: в нашем случае депутата невозможно проконтролировать, а значит, система прямых выборов при таком количестве избирателей не обеспечивает контроль избирателей за деятельностью своего депутата.

Те же принципы равноправия всех граждан и основного положения демократии, при котором власть переходит к большинству, а меньшинство подчиняется большинству, требуют, чтобы количество голосов, поданных за отзыв депутата, превышало количество голосов, поданных в его защиту. Первый раз этот принцип реализуется во время выборов.

Теперь рассмотрим, как он должен действовать при отзыве депутата. Возьмем явку избирателей в нашем примере чуть больше половины – это 75 тыс., и поданных голосов за победителя в 27–30 тыс. Значит, чтобы отозвать депутата, нам необходимо собрать голосов за его отзыв 27–30 тыс. плюс один голос. Возможно ли это сделать сельским жителям в своих районах и горожанам? Теоретически да, но практически – нет. В первом случае причиной этого являются большие расстояния, работа, затраты на поездки по району и т.п. В городе проще, но, опять же, в рабочее время нет никого дома, а вечернее время ограничено двумя-тремя часами. Но это при количестве в 75 тыс., а у нас сегодня округ в два раза больше. Также не следует забывать, что людям необходимо объяснить причину отзыва, а это снова потеря времени.

Однако собранные подписи – еще не причина лишать депутата места в парламенте, так как около 40 % избирателей не участвуют в выборах, и таким все равно, хорош депутат или нет, и они подпишут что угодно. Значит, после сбора необходимого количества подписей необходимо снова проводить выборы. Но парадокс заключается и в том, что и существующие прямые выборы депутатов и президента заключают в себе колоссальный обман. И при существующей избирательной системе отзыв депутата с соблюдением демократических норм практически невозможен, к тому же он даже не предусмотрен Конституцией. Поэтому лишение нас права отзывать депутата – своего представителя, отсутствие законодательных норм ответственности за свои предвыборные обещания депутатами является вопиющим нарушением наших

гражданских прав. И при таких условиях демократия, т.е. власть народа, невозможна.

Дело в том, что прямые выборы депутатов только тогда являются эффективным механизмом осуществления демократии, когда они производятся от определенного количества граждан. И эти избиратели имеют возможность постоянно общаться со своим депутатом, знают обо всех его делах, как он голосует, как работает, т.е. имеют возможность контролировать его и могут в любое время, не напрягаясь, отозвать. Это понимали еще древние греки, которые все это и разработали.

Где выход? Их два.

*Первый*, самый простой, – это проводить выборы каждые два года. Два года пролетят быстро, и если депутат не выполнил свои обязательства, то через два года его вновь не переизберут. Но есть одно «но». Экономические программы депутата могут быть рассчитаны на четыре-пять лет. Экономический эффект наступит не сразу, а при отсутствии контроля за работой депутатов возможен необоснованный вотум недоверия на очередных выборах.

*Второй* путь не отрицает первого – изменить закон о выборах народных депутатов и предусмотреть немедленный отзыв депутата по требованию его избирателей. Для этого необходимо уменьшить избирательные округа до 10 тыс. избирателей и сделать выборы двухступенчатыми. На первом этапе избираются депутаты в областные советы, от 10 тыс. избирателей. Выборы должны проводиться по одномандатным округам и только от партий. Проходной процентный барьер отсутствует. Выборы возможны только от партий, иначе конструктивной работы в парламенте одиночкам-депутатам из разных областей не добиться. И только в партии можно выработать общегосударственную программу развития, вырастить и подобрать кадры для выполнения этой программы.

На втором этапе из областных советов один от семи депутатов делегируется в парламент. Что это нам дает? Самое главное – возрастает роль регионов в формировании политики государства.

1. Наличие небольших избирательных округов, в которых по силам организовать выборы малобюджетным партиям, а не только олигархам.

2. В таких небольших округах избирателям легче контролировать своего депутата.

3. Резко повышается влияние общественных организаций, которые могут посредством угрозы инициирования отзыва заставить считаться с собой.

4. Расходы на депутатов ВР будут проводиться из бюджета области.

5. Небольшой округ приблизит депутата к народу. Он чаще будет видаться с гражданами, знать их нужды, станет настоящим «слугой народа», т.е. местного электората.

6. Резко повысится уровень подготовки депутатов, которые теперь будут вынуждены знать еще и нужды своего района и области и будут предлагать свои программы для регионального развития.

7. В областном совете при выдвижении депутатов в ВР произойдет отсев части популистов и демагогов от конструктивистов и практиков.

8. Партии, выдвигающие своих депутатов, вынуждены будут выработать общие программы развития для всей страны, но с учетом региональных особенностей.

9. И самое главное, отзыв депутата из ВР станет возможным в четырех случаях: по желанию избирателей, партией, депутатами областного совета и депутатами самой ВР. Тем самым мы добиваемся реального контроля за деятельностью своего слуги, реальной демократии.

Следующий фактор, тормозящий развитие демократии нашего общества, – это гражданская пассивность наших граждан. Отражением этого является неисполнение прогрессивных декларативных статей конституции. До сегодняшнего дня не реализованы упомянутые в Конституции базовые положения о такой форме народной демократии, как непосредственное участие народа в осуществлении властных функций: «Народ здійснює владу безпосередньо» (ст. 5). В Конституции это слово «непосредственно» – «безпосередньо» встречается еще несколько раз, в ст. 69: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», в ст. 140: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи». Но все их «безпосередньо» иногда сводятся к участию в их референдумах, которые они могут проводить, когда им выгодно.

Где выход из сложившейся ситуации? В первую очередь необходимо принять законы о непосредственном участии населения в государственном управлении, стимулирующие людей участвовать в процессе работы демократического механизма.

Начать можно с малого и простого, благо, уже есть законы, которые можно усовершенствовать. Таким является действующий Закон Украины «Об органах самоорганизации населения».

Существующий Закон, как и большинство несущих «благо», фактически низводит власть народа на местном уровне до придатка административных институтов властной вертикали и предназначен для замыливания глаз. Декларируемое назначение органов самоорганизации населения (*далее* – ОСН) смехотворно, а по процедуре его создания, в принципе, невыполнимо. Избрание ОСН разрешительное. Оно

требує двукратного розрешення властей (Конституція: «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати <...> органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» – ст. 140), само избрание ОСН требует кворума большего, чем при выборах Президента страны (более 50 % избирателей, проживающих в этом районе). Этот орган полностью зависит от прихотей местной администрации: ОСН могут не разрешить, запретить, не дать ему финансирования, но переизбрать руководство ОСН практически невозможно.

Чтобы исправить эти недостатки, расширить права населения, необходимо в законе об органах самоорганизации населения реализовать наши права на непосредственное участие в осуществлении власти народа согласно ст. 5. Конституции: «Народ здійснює владу безпосередньо».

Так же, как и профсоюз, ОСН необходимо создавать без каких-либо разрешений, но с соблюдением строгих правил процедуры проведения учредительного собрания. Так же, как и профсоюз, он должен быть полностью независим в своей работе от местной администрации. При этом создание и работа ОСН должны происходить открыто и прозрачно, финансирование его деятельности должно осуществляться независимо от воли администрации города или района, но контролироваться общественностью и действовать в рамках закона.

Главной государственной функцией ОСН станет контроль деятельности чиновников своего района. Он принимает участие в работе аттестационной комиссии, назначающей на службу чиновников, так же, как и профсоюз, имеет право лишить должности нерадивого чиновника и защитить добросовестного. Только ОСН будет иметь право проводить на своей территории собрания жителей, организовывать местные референдумы, формировать избирательные комиссии. ОСН также должен полностью контролировать ситуацию в своем микрорайоне: он дает разрешение на установку МАФов, устанавливает или согласовывает режим работы торговых, коммунальных служб. Без разрешения ОСН станет невозможной никакая стройка, вырубка деревьев и пр. возле домов. ОСН наделяется правом контролировать проводимые работы по благоустройству на своей территории, осуществляет контроль над финансами, выделяющими на ремонт коммуникаций и инфраструктуры, подписывает соответствующие акты выполненных работ.

Для активизации участия населения в самоорганизации необходимо, чтобы население ощутило экономический эффект от своего участия в самоуправлении. Следует разработать механизм экономического поощрения населения, участвующего в самоорганизации. Без этого



рассчитывать на массовое участие активной части населения в этом движении не приходится.

Таким образом, на территории проживания жителей появится хозяин, который будет заинтересован, чтобы соблюдались законы и экономно расходовались средства на содержание домов и территории.

Приняв такой вариант закона об органах самоорганизации населения (проект уже разработан), мы сможем реализовать те статьи Конституции, в которых написано, что «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо» (ст. 143), и что «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо <...> управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання» (ст. 140), а также реализовать право принимать участие в государственных делах на местном уровне, готовить кадры для дальнейшей работы в органах власти, а заодно и покончить с коррупцией и воровством казенных денег. Также при введении системы двухступенчатых выборов народных депутатов ОСН смогут жестко контролировать поведение своего депутата от момента его выдвижения до окончания срока его полномочий, а в случае необходимости и организовать его отзыв. Поэтому принятие таких законов позволит поставить под контроль и депутатов, и вертикаль власти и активизирует гражданскую позицию жителей. Это, в свою очередь, ускорит реализацию построения гражданского общества в нашей стране. Таким образом, мы сделаем шаг в направлении децентрализации государственно-властных отношений и становления системы гражданско-государственного управления обществом.

**ТРЕТЄ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ  
ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

---

**МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ  
У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ**

**Лариса БЕЗЗУБКО,**  
*доктор наук з державного управління, професор;*  
**Борис БЕЗЗУБКО**

Сучасний етап розвитку демократії в Україні характеризується підвищенням ролі громадськості. Органи місцевого самоврядування мають налагоджувати співпрацю з населенням та громадськими організаціями, залучаючи їх до вирішення місцевих проблем. У виступі Президента України В. Януковича на ювілейних заходах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України було наголошено на необхідності створення максимально сприятливих умов для участі громадськості в управлінні територіями, у т.ч. через органи самоорганізації населення. «Люди мають стати партнерами держави в реформуванні» [1]. Проблема залучення членів громади до плідної взаємодії з органами місцевого самоврядування (ОМС) є дуже важливою. Залучення громадськості до процесу вироблення рішень влади будь-якого рівня вважається одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства.

Перевагами залучення широких верств громадськості до взаємодії з ОМС можна визначити підвищення якості ухвалених управлінських рішень у результаті використання сукупного потенціалу громадських організацій; результативності ухвалених рішень унаслідок консолідації сил громади на їх виконання; рівня соціальної злагоди, довіри та відповідальності в суспільстві.

Проте слід зазначити, що до цього часу робота з налагодження партнерських зв'язків між місцевою владою та громадськістю ведеться епізодично, недостатньо враховуються можливості використання механізму міжсекторної взаємодії у процесі стратегічного планування місцевого розвитку, насамперед це стосується питань стратегічного планування розвитку міст.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Розвитку стратегічного планування на міс-*

цевому рівні присвячено достатню кількість праць. Серед авторів, які вивчають цю проблему, варто назвати В. Рохчина, О. Широкова, Б. Жихаревича, С. Юркову, О. Карого. Питанням використання потенціалу громадськості у вирішенні актуальних проблем громади присвячено дослідження О. Бойко-Бойчук, Л. Бойко-Бойчук, М. Лацеби, А. Колодій. У цих працях започатковано важливі підходи до формування системи міжсекторної взаємодії, але невіршеними залишаються питання створення організаційного механізму взаємодії у процесі стратегічного планування розвитку міст.

У зв'язку з цим *метою* статті було визначено аналіз підходів до створення організаційного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадськості у процесі стратегічного планування.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Громадськість може брати участь у стратегічному плануванні на всіх його основних етапах і стадіях. Можливі механізми, які забезпечують таку участь громадськості згідно з етапами стратегічного планування представлено у таблиці 1.

Таблиця 1

**Характеристика механізмів,  
які забезпечують участь громадськості  
у процесі стратегічного планування розвитку міст**

Етап	Зміст основної діяльності	Механізми, які забезпечують участь громадськості у процесі стратегічного планування (СП)
Підготовчий (організація роботи щодо СП)	Створення консультативних дорадчих органів (КДО)	Організаційний, інформаційний, економічний – забезпечення організації діяльності КДО
Розроблення стратегічних документів: <ul style="list-style-type: none"> <li>• аналітична стадія;</li> <li>• стратегічне прогнозування;</li> <li>• розроблення проекту стратегічних документів</li> </ul>	1. Участь в аналізі соціально-економічного стану в місті 2. Виділення основних проблем міста 3. Розроблення пропозицій до проекту стратегічних документів	Інформаційний – забезпечення інформацією, необхідною для проведення аналізу Організаційний – проведення соціологічних опитувань громадськості; організація громадських слухань
Узгодження та прийняття стратегічних документів	Узгодження та прийняття стратегічних документів	Організаційний – організація громадських слухань, роботи КДО Інформаційний – забезпечення доступу до проектів документів

Закінчення табл.

Етап	Зміст основної діяльності	Механізми, які забезпечують участь громадськості у процесі стратегічного планування (СП)
Реалізація стратегії	Реалізація стратегії та стратегічних планів	Економічний – виділення коштів на проведення конкурсів соціального замовлення
Моніторинг, контроль і коригування стратегічних документів	Участь у здійсненні моніторингу, контролю та коригування стратегічних документів	<p>Нормативно-правовий – затвердження Положення щодо моніторингу, контролю та коригування стратегічних документів</p> <p>Інформаційний – інформування про результати реалізації стратегічних документів; інформування про коригування стратегічних документів у разі потреби</p> <p>Організаційний – організація обговорення результатів СП, проведення громадського моніторингу, контролю й експертизи</p>

Відповідно до поставленої мети розглянемо більш детально створення організаційного механізму взаємодії ОМС і громадськості у процесі стратегічного планування. Стратегічне планування буде ефективним тільки в разі створення в місті постійно діючого робочого органу (робочої групи), який займатиметься стратегічним плануванням.

Можна запропонувати кілька варіантів створення органів, які займатимуться стратегічним плануванням. Згідно з першим варіантом (рис. 1) у структурі міського управління економіки міської ради створюється новий спеціалізований підрозділ (відділ, департамент), на який буде покладено функції стратегічного планування на професійній основі.

Як приклад можна навести створення відділу стратегічного планування та маркетингу м. Тернополя, департаменту муніципального розвитку Горлівської міської ради (Донецька обл.). У цьому підрозділі зосереджуватимуться та координуватимуться всі програми, пов'язані з економічним розвитком. Такий орган розробляє проекти стратегічних документів з розвитку міста.

Узгодження розробленого проекту стратегічних документів із позиціями населення міста, громадських організацій здійснюватиметься за допомогою КДО – Координаційної ради розвитку. Під час її створення необхідно керуватися Типовим положенням, затвердженим

Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. [2]. Ця рада буде постійно діючим колегіальним виборним КДО, створеним для забезпечення участі громадян у процесі стратегічного планування, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації стратегічних планів тощо.

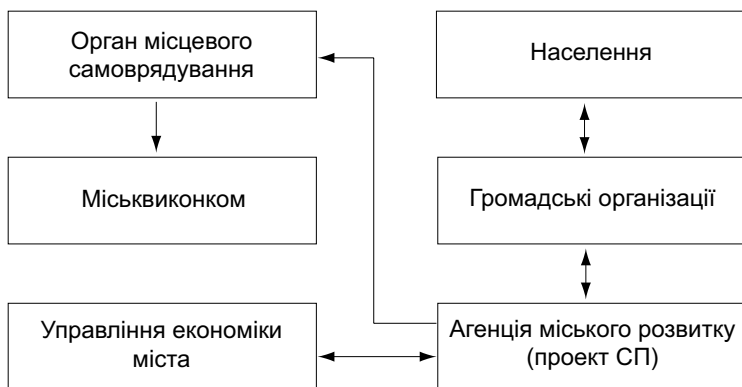


**Рис. 1. Створення відділу СП при органі місцевого самоврядування**

Основним завданням цієї ради буде узгодження проектів, розроблених ОМС, стратегічних документів (стратегій, стратегічних планів соціально-економічного розвитку) із пропозиціями громадських організацій, населення міста. На наш погляд, прикладом діяльності такої ради можуть слугувати створені експертні комітети (ЕК) з питань системного планування, реформ та моніторингу стратегії міста в містах, у яких було впроваджено стратегічні плани щодо проектів *USAID*. ЕК є дорадчо-консультативними утвореннями міської ради, до скла-

ду яких входитимуть провідні фахівці ради й виконкому та досвідчені експерти – представники громадськості й депутатського корпусу, діяльність яких пов'язана з регіональним і місцевим розвитком.

У тих містах, де потенціал, повноваження, ресурси органів місцевого самоврядування не є сильними й достатніми, а потенціал громадських організацій досить великий, запропоновано використовувати другий варіант (рис. 2), що полягає у створенні дистанційних від органів місцевого самоврядування органів (організацій) – агенцій міського розвитку (АМР), певною мірою аналогів зарубіжних некомерційних організацій розвитку території. Як приклад можна навести агенції розвитку території в м. Санкт-Петербурзі. Деякі з таких організацій комплексно займаються розвитком території та здійснюють при цьому широкий спектр функцій – від супроводу приватних проектів до розроблення стратегій розвитку територій. Слід також зазначити, що концепція створення агенцій розвитку найбільш повно розроблена російськими вченими з Інституту економіки міста і Леонтьєвського центру [3].



**Рис. 2. Створення агенції міського розвитку**

На наш погляд, ефективним органом, який здійснюватиме СП, може бути АМР – організація, яка працює на засадах партнерства і міжсекторної взаємодії між державними й недержавними, приватними структурами, ОМС, громадськістю. Основною її метою є сприяння місцевому розвитку на основі мобілізації місцевих ресурсів, потенціалу громади, міжсекторної взаємодії.

Зразком для формування, визначення прав, функцій та обов'язків цих агентств може слугувати діяльність уже наявних агенцій регіонального розвитку (АРР), які є центральним вузлом процесу розроблення стратегії. АРР – ядро державно-приватного партнерства; голов-

ний координатор процесу та груп; контролер якості результатів роботи кожної групи чи експерта; виконавець і суб'єкт, який мобілізує кошти; установа для моніторингу, аналізу й оновлення Стратегічного документа. Вони були створені відповідно до положень Концепції державної регіональної політики [4]. Формування мережі АРР визнано необхідним елементом розбудови інфраструктури регіонального розвитку. З цією метою у 2001 р. було створено Асоціацію агентств регіонального розвитку України. Станом на 1 січня 2010 р. Асоціація об'єднувала 43 зареєстрованих АРР. Можна виокремити кілька видів агенцій, які успішно функціонують за кордоном, і їх можливо використовувати і в Україні (табл. 2).

Відповідно до чинного законодавства України основними джерелами для існування агенції залежно від її форми можуть бути: внески засновників або членів, бюджетні субсидії, пожертвування фізичних або юридичних осіб; благодійні внески, міжнародна технічна допомога, гуманітарна допомога або надходження від послуг, що надаються агенцією, надходження бюджетних коштів як плата за виконання послуги згідно із Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [5].

На наш погляд, найбільш ефективною формою агенції є недержавна прибуткова організація, яка відображає розвиток приватно-державного партнерства в місті. Це дає змогу такій організації поєднувати в собі ліпші риси адміністративних методів, які використовують органи місцевого самоврядування влади, з ініціативністю й енергією неурядового сектору, активністю громадськості. Основною метою діяльності АРР є розроблення довгострокової стратегії економічного розвитку міста, спрямованого на поліпшення якості життя міського співтовариства, створення сприятливого середовища для розвитку економіки, формування образу міста як місця, привабливого для інвестицій.

#### **Розглянемо основні завдання агенції.**

1. *Організаційні*: сприяння створенню позитивного ділового іміджу, бренду території та інвестиційної привабливості відповідної території; сприяння участі міста в міжнародних, національних і регіональних програмах розвитку, координації та співпраці.

2. *Дослідницькі*: виконання ролі центру інформації щодо програм технічної, фінансової та навчальної допомоги; створення баз даних із проблематики розвитку, утворення бібліотечного й довідкового фондів; організація збору, оброблення і представлення замовнику правової, маркетингової, патентно-ліцензійної інформації; сприяння аналітичній і дослідницькій діяльності в галузі розвитку міста (наприклад, аналіз стану майна, бюджету, фінансової діяльності та кредитоспроможності), а також прогнозування напрямів розвитку; діагностика

поточного стану економіки та соціальної сфери, виявлення потенційних можливостей і загроз нормальному розвитку і території загалом, і окремих виробничих комплексів, об'єктів і соціальної сфери; проведення незалежної експертизи програм, проектів і заходів щодо соціального й економічного розвитку області, муніципальних утворень, господарських комплексів і окремих об'єктів, у т.ч. організація громадської експертизи програм і проектів.

3. *Навчальні*: надання навчальних послуг (наприклад, навчання методу стратегічного планування, веденню бізнес-переговорів) і послуг іншого характеру (наприклад, перекладацьких); пропагування і впровадження нових інструментів розвитку; виконання ролі ресурсного центру щодо деяких організаційно-технічних засобів (наприклад, мережі інтернет, тренінгів тощо); організація навчання й надання консультаційної, методичної допомоги з питань місцевого розвитку та інвестиційних програм, проектів; підготовка і видання інформаційних, навчально-методичних посібників і матеріалів щодо нових підходів, інструментів, технологій у галузі економічного й соціального управління; організація семінарів, конференцій, симпозіумів, «круглих столів» із питань управління та розвитку територій і виробничо-господарських комплексів.

4. Завдання щодо *вирішення актуальних проблем міста*: сприяння комплексному розв'язанню питань розвитку; здійснення попереднього відбору програм і проектів місцевого розвитку; забезпечення реалізації програм і проектів місцевого розвитку; активна участь у розробленні, обговоренні, прийнятті та реалізації, контролі й моніторингу Стратегії і планів розвитку міста; координація та управління реалізацією конкретних проектів і програм розвитку міста; інформаційне, правове, документальне забезпечення розвитку міста.

5. *Економічні завдання*: ініціювання і підтримка дій, спрямованих на комплексне розв'язання проблем фінансування розвитку міста; накопичення, залучення і надання ресурсів для розвитку міста (і внутрішнього, і іноземного походження); організація заходів із залучення інвестицій для фінансування конкретних регіональних проектів (пряме та портфельне; опосередковане – за допомогою залучення коштів Фонду регіонального розвитку; кредитування; надання грантів тощо); робота з міжнародними фінансовими організаціями задля залучення інвестицій та отримання технічної допомоги; пошук партнерів і вплив на потенційних партнерів-інвесторів (резидентів і нерезидентів) з метою активізації їх діяльності у сфері регіонального розвитку; надання інформаційного, організаційного сприяння міжнародним і зарубіжним організаціям за програмами інноваційного розвитку територій.



## Можливі форми та особливості функціонування АМР

Юридична форма агенції	Специфіка створення і фінансування	Особливості функціонування
Недержавна громадська організація	Фінансуються спільно органами місцевого самоврядування та бізнесовою громадою. Перевагою такої форми є використання потенціалу громадськості	Особливістю є гнучкість у наданні послуг з економічного розвитку, незалежний моніторинг та контроль. Мета діяльності – сприяння розвитку міста, досягнення насамперед суспільно значущих цілей. Проблеми: нестача фінансових ресурсів, кваліфікованих кадрів
Підприємницька організація; господарське товариство	Фінансування здійснюється приватним сектором та ОМС за виконану роботу за договорами, надання консалтингових та інформаційних послуг. Агенція також може бути керуючою компанією з різних соціально-економічних проєктів, отримуючи за це від організаторів проєктів відповідну винагороду	Повністю самостійна організація. Особливістю такої форми є незаангажованість, незалежність і від міської адміністрації, і від бізнесових структур. Мета діяльності – отримання прибутку
Неприбуткова	Утворюється ОМС, фінансується за рахунок коштів міського бюджету. Державні кошти на її утримання часто встановлюються місцевим законодавством як постійні за рахунок певних податкових надходжень	Залежність від органів місцевого самоврядування. Мета діяльності – сприяння розвитку міста згідно із завданнями, які ставить ОМС
Комунальна установа	Утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління	Мета діяльності – отримання прибутку

У кожному місті може бути створена і функціонувати лише одна АМР. Якщо АМР створюватиметься як підрозділ ОМС, має бути видане розпорядження мера міста, у якому визначається статус організації, її склад, терміни роботи, бюджет та інші ресурси, повноваження. У цьому випадку ОМС може бути засновником такого АМР, використовуючи як статутний фонд власні інтелектуальні, інформаційні ресурси, передаючи створюваній організації об'єкти нерухомості або інше майно. Штат фахівців АМР може становити 5-6 осіб, з-поміж яких: економіст-аналітик, фахівець із прогнозування та складання моделей, демограф або фахівець із соціальних питань, фахівець із планування і зонування міської території, фахівець із фінансів, фахівець з управління проектами. Штат технічних співробітників – 2-3 особи.

Унормування правового режиму поняття «агенція міського розвитку» необхідно здійснювати, прийнявши Закон України «Про засади місцевої політики». У межах цього законодавчого акта мають бути закріплені такі аспекти функціонування АМР: є певним інституційним механізмом місцевого розвитку; діяльність агенції має координуватися державними структурами зі збереженням автономії в ухваленні рішень; має володіти фінансовими ресурсами для реалізації проектів місцевого розвитку; має стати повноправним учасником процесу розвитку із достатнім впливом на кожен з елементів у трикутнику «влада – громадськість – бізнес», що передбачає чітке визначення організаційно-правового статусу агенції як громадської організації із правом на здійснення господарської діяльності [6].

Інформаційний механізм залучення громадськості до участі у процесі стратегічного планування розвитку міст передбачає інформаційну роботу серед жителів міста щодо змісту стратегічних документів, переваг і недоліків запропонованих рішень і їх альтернативних варіантів; налагодження двостороннього зв'язку з громадою для вивчення громадської думки способом проведення соціологічних опитувань, інтернет-анкетування; залучення громадськості до процесу планування з метою визначення пріоритетів стратегічних планів, здійснення громадського контролю, моніторингу й експертизи; інформаційне забезпечення діяльності КДО – ради, комісій, комітетів тощо.

Як нові інформаційні засоби, що їх можна використовувати у сфері інформаційного забезпечення процесу стратегічного планування, рекомендовано такі.

1. Інтернет-проект «Демократор» – це глобальний, універсальний і структурований майданчик публічної та відкритої взаємодії громадян, органів державної влади й місцевого самоврядування, організацій, партій і громадських рухів. Він є уніфікованою інформаційною систе-

мою загального користування, яка дає змогу: користувачам відкрито публікувати та обговорювати проблеми, збирати голоси на підтримку їх важливості, формувати обіг у вигляді заяв, пропозицій, скарг, ініціатив тощо і направляти ці звернення в організації за належністю; організаціям, на чию адресу було направлено звернення, – відкрито розміщувати відповіді та ухвалені рішення по суті отриманого звернення, а також отримувати результати моніторингу економічної, соціальної, культурної і духовної сфер життя громадян на території їх проживання (проблеми, протестні настрої, суспільна думка тощо); користувачам – давати публічну відкритую оцінку на розміщені організаціями відповіді й ухвалені рішення за зверненнями.

Ця платформа дає змогу громадянам обговорювати, голосувати і відсилати петиції та інформаційні запити до державних структур. Принцип роботи полягає в тому, що громадяни мають можливість опублікувати ініціативу (петицію, звернення або запит), інші користувачі коментують, пропонують зміни та голосують за цей документ [7].

2. Інтерактивна карта проблем «Зміни своє місто», покликана допомогти жителям встановити зв'язок з органами влади для вирішення різних проблем.

3. Вебсайт *Viešai*, присвячений систематичному оприлюдненню бюджетних витрат, наданню фінансової інформації в публічному секторі в єдиному місці та у зручному форматі. Дані про використання бюджетних коштів можна розглядати на картах, у часовому розрізі та за допомогою інших технік візуалізації.

4. Платформа *Reclamos* збирає скарги від користувачів для того, щоб просувати прозорість у публічному та приватному секторах. Проект аналізує отримані скарги для публікації рейтингів задоволення від отримання послуг чилійських компаній і державних структур. *Reclamos* також надає ці рейтинги традиційним медіа.

5. Проект *Bani Pierduti* показує у графічному форматі бюджетну інформацію та дає змогу користувачам побачити, куди надходять сплачені ними податки.

На етапі реалізації стратегій, стратегічних планів пропонується використовувати механізми, які забезпечують упровадження у практику діяльності ОМС соціального замовлення й укладання суспільних договорів. Певним нормативно-правовим механізмом залучення громадськості до процесу стратегічного планування розвитку міст може бути укладання суспільного договору (компакту) – письмової угоди між органами влади й недержавними організаціями. Цей договір описуватиме взаємні обов'язки влади і громадських організацій щодо забезпечення незалежності громадського сектору, порядок проведення консультації, надання фінансування та інших ресурсів (на-

приклад, приміщення, транспорту, експертів) для реалізації ініціатив на користь громади, механізми взаємної звітності тощо.

Предметом суспільного договору є форми взаємодії органів місцевого самоврядування й недержавного сектору для задоволення потреб територіальної громади. В Україні суспільні договори між владою та громадськими організаціями вперше було підписано восени 2006 р. у кількох містах Львівської обл. – Дрогобичі, Червонограді, Сокалі та Самборі в межах програми «Демократизація України: програма малих проектів», що реалізовувалася за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (*DFID*). На вітчизняному ґрунті перший досвід компактів пов'язаний не стільки із забезпеченням конкретного інструментарію співпраці органів влади і третього сектору, скільки з гарантіями такої співпраці та головними принципами, що відіграло значну роль у започаткуванні практики суспільних договорів [8].

**Висновки.** Участь громадськості у прийнятті стратегічних документів є необхідною умовою подальшого розвитку демократичного суспільства, вона є перспективною та корисною для всіх сторін міжсекторної взаємодії. У сучасних соціально-економічних умовах потребують подальшого вдосконалення основні механізми, які забезпечують участь громадськості у процесі стратегічного планування розвитку міст.

Подальші перспективи дослідження пов'язані зі створенням механізмів, які забезпечують участь громадськості у процесах моніторингу, контролю та коригування стратегічних документів.

### Список використаних джерел

1. *Виступ* Президента України В. Януковича на Ювілейних заходах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/node/10564>
2. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики* : постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-p)
3. *Управление муниципальным экономическим развитием* / под ред. Г. Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – С. 242–253.
4. *Про Концепцію державної регіональної політики* : указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

5. *Про закупівлю* товарів, робіт і послуг за державні кошти : закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14

6. *Кушнір М.* Щодо забезпечення дієвості агенцій та фондів регіонального розвитку у реалізації потенціалу розвитку регіонів України : аналіт. записка / М. Кушнір, І. Валюшко. – НІСД при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua

8. *Интернет-проект* «Демократор» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.democrator.ru

9. *Тарнацький А.* Впровадження практики суспільних договорів (компактів) / А. Тарнацький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crps.sumynews.com

### **МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННЮ – ПІДТРИМКУ НАУКОВЦІВ**

**Микола ГРИЦУК,**  
*кандидат політичних наук*

Функціонування місцевого самоврядування в Україні, його викилики й досягнення по-різному оцінюють фахівці-науковці та практики. Проте чітко зрозуміло, що місцеве самоврядування ще не стало об'єднуючою і керівною силою місцевого життя, і для цього існує низка перешкод, які варто обговорити.

Керуючись визначенням місцевого самоврядування, наведеним у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1996 р. [3], його слід розуміти як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через вибрані сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети вирішувати питання місцевого значення в межах конституції та законодавства України.

Треба зазначити, що з боку держави в питанні гарантування функціонування місцевого самоврядування зроблено чимало, зокрема створено майже з нуля відповідну законодавчу базу, про що свідчать розділ XI Конституції України [8] та закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про органи самоорганізації населення» [4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], «Про статус депутатів місцевих рад» [6] тощо.

Крім того, держава останніми роками досить дієво підтримує органи місцевого самоврядування у фінансовому плані. Маються на увазі дотації депресивним територіям, якими за останній десяток років за відсутності ефективного контролю з боку територіальних громад стала більшість населених пунктів. Утім, здавалося б, добра справа підтрим-

ки населених пунктів формує на місцях споживацькі настрої і впевненість у тому, що як би погано не працювали на місцях, а на заробітну плату гроші все одно дадуть із державного бюджету. Водночас роками нічого не робиться для відновлення раніше зупинених підприємств, об'єктів комунальної власності та створення нових робочих місць, що забезпечило б надходження до місцевого бюджету через податки на прибутки громадян. Масовим стало явище, коли з міркувань отримання одноразового прибутку відбувається продаж унаслідок необдуманих рішень рад дохідних для бюджету об'єктів, таких як ринки, готелі, ритуальні підприємства, об'єкти соціальної інфраструктури.

Протистояти цьому можна і потрібно силами територіальної громади, використовуючи надані чинним законодавством форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Насамперед це застосування колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Мається на увазі висловлення своєї думки про незадовільну роботу виборної посадової особи або органу на зборах за місцем проживання, мітингах, походах, демонстраціях. Детально розібратися зі станом справ можна і треба членам територіальної громади за допомогою таких важелів, як місцеві ініціативи, адже згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що належить до її компетенції. Порядок внесення визначається радою або статутом, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю ініціативної групи та оприлюднюється. Крім того, ст. 13 зазначеного вище Закону регламентує питання громадських слухань у вигляді звітів посадових осіб місцевого самоврядування про вирішення тих чи інших проблем, зустрічей із цього приводу з депутатами місцевого самоврядування. Слухання проводяться не рідше одного разу на рік, пропозиції обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Крім того, вагомим внеском у вирішення проблемних питань можуть бути й універсальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні; так ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення громадян або звертатися особисто до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й надати відповідь, що дає змогу громадянам можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямів роботи органів місцевого самоврядування та контролі за їх діяльністю. Закон України «Про звернення громадян» установив механізм реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у таких формах: питання статутної діяльності органу; реалізація со-

ціально-економічних, політичних прав громадянина і можливі скарги про їх порушення; свої зауваження та пропозиції.

Однак аналіз використання цього права територіальними громадами свідчить, що в більшості з них ці заходи впливу до виборних органів і посадових осіб не застосовуються. Так за 2010–2011 рр. своїм правом ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що належить до її відання (згідно з проведеним опитуванням), скористалися не більше 2 % територіальних громад. Щодо громадських слухань, то вони в більшості випадків проводилися як збори за місцем проживання, у яких із 15–20 тис. членів територіальної громади брали участь 300–500 осіб із тих, кого на цьому заході хотіла бачити місцева влада, а не тих, хто може сказати правду про проблеми й запитати, хто винен у бездіяльності. Так, нещодавно проведені т.зв. громадські слухання з приводу добудування Хмельницької АЕС фактично були зустріччю окремих громадян, яких ніхто не вповноважував від імені всіх жителів вирішувати ці питання. Судіть самі. Особи, яким надаються повноваження висловлювати думку більшості жителів населеного пункту на громадських слуханнях, повинні отримати ці повноваження на первинних зборах жителів вулиць, будинків, кварталів, районів міста. Їхні повноваження мають підтверджуватися відповідними протоколами первинних зборів. Хіба про це не знали організатори громадських слухань, чи вони, складаючи нормативні акти про проведення таких заходів, навмисне не продумували норми представництва членів територіальних громад з метою проведення таких заходів лише для звіту в невеликих підзвітних їм колективах комунальних підприємств?

Усе це трапляється тому, що більшість членів територіальних громад узагалі ніколи нічого не чули про громадські ініціативи та громадські слухання. Це дає змогу окремим укладачам положень «Про громадські слухання» прилаштовувати їх під потреби виборних органів і посадових осіб, а не територіальної громади. Так, більшість проаналізованих положень про громадські слухання розроблені абияк, не обговорені членами територіальних громад. Не вирішується сьогодні на місцях і питання щодо функціонування органів самоорганізації населення, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [4]. Як показало опитування, 80 % респондентів узагалі не знають про такі органи. А тому не дивно, що в жодному населеному пункті області, за даними асоціації міст Рівненської обл., не створено органів самоорганізації населення. Понад те, ліквідовано навіть ті, які активно працювали свого часу в містах Острозі, Дубно та Костополі.

Відповідальність за це повністю лягає на органи місцевого самоврядування та міських, сільських і селищних голів, які їх очолюють

і зобов'язані донести до кожного члена територіальної громади ази місцевого самоврядування, права й основні положення прийнятих в Україні законодавчих актів із питань місцевого самоврядування. Проте знову ж такі опитування членів територіальних громад, аналіз комунальних і незалежних видань свідчить про те, що ці питання просто замовчуються у пресі. Не розповсюджуються з цього приводу будь-які інформаційні листи про права громадян на місцеве самоврядування. Водночас утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією і для залучення найбільш активної частини населення, і для формування проектів і програм місцевого розвитку. Адже типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є такі: благоустрій та озеленення; санітарне очищення й утилізація твердих побутових відходів; розвиток комунальної інфраструктури та комунальних інженерних мереж; підвищення якості і створення конкурентного ринкового середовища; надання комунальних послуг; удосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутрішньоквартальних територій; вирішення екологічних проблем, облаштування дитячих майданчиків, місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; поліпшення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності.

Невирішення названих проблем впливає також і на питання трансформації всієї системи життя, яка досить болісно відбувається в територіальних громадах сіл, селищ, невеликих міст після розпаду СРСР і світової кризи на початку становлення незалежної України.

Системне поле проблем ось уже протягом 20 років зумовлює низький рівень або взагалі відсутність надання послуг для громадян; невирішення земельних питань; зниження або повну відсутність доходів населення; малодоступність охорони здоров'я та соціального захисту.

У цій ситуації дуже важливими були б планомірні та злагоджені дії рад. Проте, як свідчить життя, більшість їх неспроможні вирішувати перераховані проблеми. І це при тому, що в більшості населених пунктів наявний ресурсний потенціал, який при системному аналізі, з позиції його ефективного й раціонального використання, міг би забезпечити необхідне управління розвитком громади.

З огляду на сказане, науковці Національного університету «Острозька академія» і, зокрема, кафедри державно-правових дисциплін, вважаючи за необхідне посилення розвитку відповідальності кожного члена територіальної громади за стан справ на місцях, об'єдналися в лабораторію «Громадянського суспільства та місцевого самоврядування», метою якої є дослідження, впровадження та методичний супровід змісту, методів, технологій і засобів громадянського суспільства та вдосконалення функціонування місцевого самоврядування.



Для вирішення цих питань здійснюються кроки для створення наукової школи правової інформатики місцевого самоврядування завдяки залученню до наукової роботи студентів через участь у студентських фокусних групах «Проблеми організації роботи складових громадянського суспільства та системи органів місцевого самоврядування», члени яких задіяні у створенні студентських проектів з питань організації та вирішення окремих питань безпосередньо територіальною громадою певного населеного пункту. При цьому висвітлюються не лише питання, які стосуються організації влади безпосередньо на місцях, а й умови проживання: забезпечення безпеки життєдіяльності, екології, цивільного захисту та охорони праці. Розпочато роботу зі створення фонду електронних і друківаних довідників, методичних посібників різних типів для членів територіальних громад, депутатів, учнів і студентів. Адже, як свідчить аналіз, члени територіальних громад абсолютно не ознайомлені з чинним законодавством з питань місцевого самоврядування: методикою організації громадських слухань, створення органів самоорганізації, можливостями вжиття заходів впливу щодо активізації роботи вибраних посадових осіб та органів місцевого самоврядування.

Завдання лабораторії – надати практикам місцевого самоврядування науково-практичні коментарі (державні нормативно-правові акти), проекти нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування й територіальних громад (положення, статuti) і допомагати в питаннях судової практики вирішення проблемних питань у сфері громадянського суспільства й місцевого самоврядування.

### **Список використаних джерел**

1. *Батанов О. В.* Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 19.

2. *Борецька Н. П.* Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми : монографія / Н. П. Борецька. – Донецьк : Янтар, 2001. – 352 с.

3. *Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)

4. *Про органи самоорганізації населення : закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)

5. *Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)

6. *Про статус* депутатів місцевих рад : закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

7. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.

8. *Конституція* України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. *Корпань О. В.* Світовий досвід організації місцевого самоврядування / О. В. Корпань // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 11. – 2000. – С. 160–166.

10. *Местное* самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) / пер. с нем. Р. Кунце. – М. : ДЕ-ЮРЕ, 1996. – С. 17, 93.

11. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996. – С. 238.

12. *Міжнародне* публічне право : зб. док. – Т. 1. – М. : Юристь, 1996.

13. *Політшення* якості обслуговування у житловому секторі і стимулювання муніципального розвитку // Вісник Фонду Євразія. – 1998. – № 5 (10). – С. 8–9.

14. *Романішин О.* Стратегія планування економічного розвитку Миколаївського регіону / О. Романішин // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 1 (17). – С. 49–52.

#### **СТАН ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДИ ДО ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ: ПРАВОВІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ**

**Надія КОКОРА**

*Постановка проблеми.* Активна громада, яка бере безпосередню участь в ухваленні рішень щодо основних питань місцевого розвитку і в реалізації суспільно важливих проектів та ініціатив, – запорука успішного розвитку місцевої демократії, свідомого громадянського суспільства. Тому питання залучення місцевої громади до вирішення питань на місцевому рівні залишається вельми актуальним і важливим для нашої держави.

*Аналіз досліджень і публікацій* засвідчив, що проблеми принципів місцевого самоврядування та безпосереднього залучення громади до місцевого управління розглядали Б. Андресюк, М. Баймуратова, Т. Буряк, М. Воронова, М. Корнієнко, Т. Паутова, М. Оніщук, В. Цоклан та ін.

Проте невирішеним залишається питання щодо вироблення комплексного підходу до вдосконалення законодавчого та функціонального механізму залучення громади до вирішення місцевих питань.

*Виклад основного матеріалу.* Зазначимо, що нормативно-правові гарантії залучення громади до співпраці з органами місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення закріплено Конституцією України, законами України «Про органи місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Українське законодавство закріплює різні організаційно-правові форми залучення громади до вирішення місцевих питань, що належать до компетенції місцевих органів влади. З-поміж них виділимо органи самоорганізації населення, загальні збори громадян, громадські слухання, місцевий референдум тощо. Для розуміння організаційно-правових можливостей впливу громади на місцеве самоврядування розглянемо кожен форму окремо.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» [1] забезпечив право органів самоорганізації населення вносити пропозиції до місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів. Згідно зі ст. 14 зазначеного Закону такі пропозиції підлягають обов'язковому розгляду відповідними місцевими радами. Органам самоорганізації населення (ОСН) також було надано можливість отримувати від місцевих рад делеговані ними повноваження з одночасним переданням їм додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Ради отримали право здійснювати контроль за виконанням ОСН делегованих повноважень (ст. 15). Крім цього, ст. 27 Закону закріплено право органів самоорганізації населення брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також під час розгляду питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив право безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення через проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 8). Законом передбачено, що рішення загальних зборів громадян органи місцевого самоврядування враховують у своїй діяльності. Щодо порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, то він визначається законом і статутом територіальної громади. Відповідно до ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування» [2]. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради в установленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також закріпив право громадяни брати участь у вирішенні питань місцевого значення через місцевий референдум. Відповідно до ст. 7 зазначеного Закону місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення через пряме волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, що згідно з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами належить до відання місцевого самоврядування. Рішення, ухвалені місцевим референдумом, мають бути обов'язково виконані на відповідній території.

Законодавством передбачено ще одну організаційно-правову форму участі населення у вирішенні питань місцевого значення – громадські слухання. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо пов'язання проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Однак, незважаючи на законодавче закріплення названих організаційно-правових форм участі громади у вирішенні питань місцевого значення, існує комплекс проблем, пов'язаних з їх застосуванням. Окреслимо їх.

Загальна вада таких форм, як загальні збори громадян і громадські слухання, – відсутність належного врегулювання механізму їх використання. Як було зазначено вище, відповідні питання регулюються переважно статутами територіальних громад. А щодо останніх існує низка перешкод: по-перше, статuti різних територіальних громад можуть істотно відрізнятися; по-друге, не кожна громада має свій статут, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише надає право затверджувати такий документ, проте не зобов'язує це робити. Так, ст. 19 цього Закону визначає, що для врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього закону може прийняти статут територіальної громади

села, селища, міста. За даними Міністерства юстиції України, тільки 20 % територіальних громад в Україні мають власні статuti.

Механізм громадських слухань, передбачений законодавством, у багатьох випадках місцева влада застосовує суто формально та не забезпечує належної участі громади у процесі планування місцевого розвитку. Це пов'язано і зі складністю процедури проведення громадських слухань, і з дорадчою функцією їх рішень, які не мають обов'язкового для місцевої влади характеру.

Складність процедури створення органу самоорганізації населення, отримання дозволу від органу місцевого самоврядування на його створення, а потім його легалізація є істотною перешкодою для використання громадою цієї форми участі у вирішенні питань місцевого значення. Особливо акцентуємо увагу на проблемі порядку надання радою дозволу на утворення органу самоорганізації населення. Механізм реалізації відповідної конституційної норми, запропонований у Законі України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 9), на думку багатьох депутатів місцевих рад, працівників органів місцевого самоврядування, реалізувати на практиці досить складно, а у великих населених пунктах фактично неможливо, тому що рада повинна розглядати й ухвалювати рішення майже за кожною окремою ініціативою. Оскільки термін звернення із заявами не визначено, не обмежено певним періодом, вони можуть надходити протягом усього скликання. Крім того, існують певні перешкоди у використанні потенціалу органів самоорганізації населення у зв'язку з відсутністю чітко визначеного механізму щодо вимоги до процедури переобрання ОСН після завершення терміну повноважень відповідної ради. Представники місцевих рад розуміють цю вимогу як обов'язок ОСН знову проходити процедуру реєстрації, хоча йдеться лише про переобрання персонального складу ОСН. Як наслідок, загальна кількість органів самоорганізації населення порівняно невелика.

Стосовно місцевого референдуму, то його використання для врахування позиції місцевої громад також залишається незначним. За даними Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України, з 1991 по 2009 рр. було проведено лише 150 місцевих референдумів, при цьому тільки 135 із них були успішними. За цей період місцеві референдуми неодноразово проводилися в Рівненській, Івано-Франківській, Закарпатській, Донецькій і Житомирській областях, одноразово проводилися у Сумській, Миколаївській областях та м. Києві. Жодного разу не проводилися у Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Харківській та Черкаській областях [3]. При цьому незалежні експерти А. Гук, В. Олуйко, В. Прошко зазначають, що офіційна статистика Міністерства юстиції

не враховує референдумів, які не були проведені, у т.ч. через протидію органів місцевої влади [4].

Значною перешкодою у зростанні ефективності застосування майже всіх форм місцевої демократії є свідоме відсторонення громади від вирішення місцевих питань органами місцевої влади. Місцева влада під час формування місцевої політики в різних сферах не завжди враховує громадську думку, проводить заходи просвіти та консультації щодо ухвалення резонансних рішень у соціальній сфері, які стосуються діяльності всього міста, всієї громади. Навіть після проведення громадських слухань рекомендації таких публічних заходів не імплементуються в місцеву політику, мають формальний і декларативний характер. Для підтвердження висловленої думки наведемо висновки моніторингу Громадянської мережі «ОПОРА», проведеного у 2010 р. у 15 міських радах у 15 регіонах країни, згідно з якими в регіонах існують спільні проблеми:

- відсутність механізмів впливу громади на представників влади, які не виконують своїх повноважень (місцева влада не залучає територіальну громаду до обговорення проектів рішень та не надає їм можливості вносити свої пропозиції до порядку денного);
- небажання влади прислухатися до звернень громадян;
- відсутність знань у громадян власних конституційних прав; низька практика проведення громадських слухань і врахування їх рекомендацій у момент ухвалення рішень; низька практика публічного обговорення проектів рішень, що негативно впливає на інформованість депутатського корпусу, громадськості та місцевих ЗМІ про їхній зміст і можливі наслідки [5].

Досить низькими залишаються рівень довіри громадян до інструментів локальної демократії і бажання брати участь у вирішенні питань своєї громади. Згідно з результатами соціологічного дослідження «Взаємодія органів місцевого самоврядування з виконавчою владою на місцях та населенням», проведеного кафедрою соціології управління Донецького державного університету управління у вересні 2012 р. (під час дослідження вивчалася думка відвідувачів виконкомів районних рад м. Донецька і проводилося глибинне інтерв'ю з начальниками організаційних та загальних відділів, відповідальних за роботу з населенням), щодо самооцінки можливості особистого впливу на діяльність органів місцевого самоврядування майже половина респондентів (49 %) відповіли, що не можуть впливати, а кожен п'ятий вважає, що в цьому немає потреби. Лише 16 % заявили про наявність такої можливості. Інше питання – щодо готовності респондентів співпрацювати з органами місцевого самоврядування – визначило невеликі показники такої готовності. Готовий співпрацювали кожен третій, а негативну

відповідь обрали понад половину опитаних («ні, не готовий» – 26 %, «вважаю, що в цьому немає потреби» – 27 %).

Слід зазначити, що основний напрям співпраці з органами місцевого самоврядування населення вбачає у питаннях, пов'язаних із вирішенням своїх особистих проблем, і лише невелика кількість респондентів розглядає варіант співпраці, спрямованої на вирішення проблем усієї громади.

Істотною перешкодою для участі громади у вирішенні питань місцевого значення залишається недостатній рівень відкритості і прозорості органів місцевого самоврядування. За результатами загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою *Ukrainian sociology service*, з-поміж основних причин, які заважають співпраці громадськості з місцевою владою, громадяни називають корупцію в органах влади (35,7 %), зневіру людей у те, що їх вплив на владу може бути дієвим (33,8 %), неготовність органів влади співпрацювати з громадськістю, непрозорість органів влади, відсутність інформації щодо її рішень [6].

**Висновки.** Таким чином, нині активне залучення громадян України до вирішення питань місцевого значення продовжує гальмуватися через недосконалість механізмів такого залучення, низьку зацікавленість громадян у вирішенні питань місцевого значення, відстороненість органів місцевого самоврядування від громади, низький рівень відкритості і прозорості їх діяльності.

Способи подолання цих проблем:

- спрощення процедури утворення органів самоорганізації населення та правове закріплення принципів їх взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- прийняття нового закону про місцевий референдум з уточненням і закріпленням предмета, формату місцевого референдуму, чітким визначенням правових засад його реалізації та спрощення процедури ініціювання, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму;
- завершення адміністративної реформи та проведення територіальної реформи;
- удосконалення чинного законодавства України з питань регулювання розвитку місцевої демократії для внесення змін і доповнень до законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад»; посилення правових можливостей громадян щодо здійснення громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад, доступу до ухвалення рішень місцевого значення.

### Список використаних джерел

1. *Про органи* самоорганізації населення : закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi?nreg=2625-14](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi?nreg=2625-14)

2. *Про місцеве* самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi?nreg=280](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi?nreg=280)

3. *Федоренко В. Л.* Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права України / В. Л. Федоренко, Л. В. Черничка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr/pravo/2010\\_1/files/LA110\\_03.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/pravo/2010_1/files/LA110_03.pdf)

4. *Посібник* з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко [та ін.]. – К. : Крамар, 2011. – С. 11.

5. *Діяльність* органів місцевого самоврядування, міських голів у 15 містах – висновки громадського моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoryngu>

6. *Загальнонаціональне* опитування населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою Ukrainian sociology service з 18 по 27 вересня 2011 р. «Чи зможе громадянське суспільство вплинути на українську політику?» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/polls/2011-year/chi-zmozhe-gromadjanske-suspilstvo-vplnuti-na-ukrainsku-politiku\\_.htm](http://dif.org.ua/ua/polls/2011-year/chi-zmozhe-gromadjanske-suspilstvo-vplnuti-na-ukrainsku-politiku_.htm)

7. *Цоклан В. І.* Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, 2009. – 400 с.

8. *Паутова Т. О.* Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості – фундамент розвитку демократичного суспільства : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади», (Полтава, 22 листопада 2011 р.) / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Полтавський національний технічний ун-т ім. Юрія Кондратюка. – Полтава : ПолтНТУ, 2011. – С. 61–62.

9. *Цоклан В.* Референдна демократія в Україні: локальний вимір / В. Цоклан, М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 10. – С. 9–18.



**КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ  
СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ**

**Айдер СЕЇТОСМАНОВ**

Для формування ефективної моделі державного управління необхідний комплексний аналіз співвідношення між політичною системою, державною владою, інститутами громадянського суспільства, соціально-економічними стандартами й соціокультурними нормами [9]. В умовах становлення громадянського суспільства в Україні й розвитку процесів самоорганізації населення гостро постає проблема адекватної системи державного управління, здатної ефективно реагувати на виклики зовнішнього середовища, стає очевидною необхідність розроблення збалансованої системи показників і критеріїв ефективності державного управління.

*Аналіз досліджень.* Питання механізмів державного сприяння самоорганізації населення на національному й регіональному рівнях розглядаються такими вітчизняними вченими, як Г. Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Ребало, І. Розпутенко, А. Ткаченко й ін. Разом з тим малодослідженою залишається тема ефективності державного управління щодо впровадження механізмів сприяння самоорганізації сільського населення.

*Метою* статті є визначення критеріїв оцінювання ефективності державного управління щодо впровадження механізмів сприяння самоорганізації сільського населення.

Згідно з теорією управління ефективність управління визначають, з огляду на можливості досягнення найліпших результатів у найкоротші терміни за найменших витрат усіх видів ресурсів. Проте для оцінювання діяльності системи державного управління або її окремих підсистем проста формула розрахунку «витрати-результат», яку часто використовують у менеджерській практиці, не підходить, оскільки вона відображає лише один бік державного управління – управлінський. Очевидно, що критерії, необхідні для оцінювання ефективності багатовимірної системи державного управління, повинні мати багатогранний, багаторівневий, взаємопов'язаний характер. Тобто для отримання повноцінної оцінки ефективності державного управління критерії вимірювання ефективності мають, як мінімум, одночасно містити параметри всіх трьох його підходів: правового, політичного і вже згаданого управлінського.

Г. В. Атаманчук зазначає, що критерії ефективності є ознаками, гранями, сторонами, проявами управління (управлінської системи), за

допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [1].

Також становлять інтерес критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління, яка визначена у взаємозв'язку «мета – час – стиль – складність – витрати». Експерти зауважують, що цільова орієнтація вдосконалення державного управління полягає в тому, щоб забезпечити максимально досягну відповідність змісту дій органів державної влади й місцевого самоврядування потребам і закономірностям керованих об'єктів; формувати найбільш ефективні й раціональні взаємозв'язки між компонентами держави, що управляють, і керованими об'єктами, а також суб'єктами інших видів управління; підтримувати в оптимальному стані організаційну структуру державного управління; сприяти постійному абсолютному й відносному зменшенню громадських витрат на управління; підвищувати ефективність форм, методів та інших елементів державно-управлінської діяльності [1].

Існує досить багато інших вітчизняних наукових робіт, які стосуються питань оцінювання ефективності державного управління. Інтерес експертів до цієї теми пояснюється загальним розумінням жорстких логістичних і функціональних взаємозв'язків між існуючим неефективним державним управлінням (як зазначається у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» [2]) і методами його оцінювання, стандартами, критеріями та принципами. Згідно з індексом добробуту Інституту *Legatum (The Legatum Prosperity Index)* Україна у 2012 р. у категорії «Управління» (*Governance*), що відображає якість державного управління, опинилася на 121-му місці з-поміж 143 країн [3].

Водночас для України як суверенної й демократичної держави, яка переживає найважливіший історичний період становлення в європейській і міжнародній спільноті, завдання формування нової системи стандартизації у сфері оцінювання ефективності державного управління є дуже актуальним. Проте, на нашу думку, в існуючій практиці вимірювання ефективності державного управління в Україні збереглися способи оцінювання влади колишнього СРСР, тобто критеріями успішності управлінських дій влади є переважно кількісні показники (об'єм введених у дію об'єктів соціальної інфраструктури, кількості наданих адміністративних послуг, обсяги виробництва промислових або сільськогосподарських товарів). Такий підхід легко пояснюється тим чинником, що критерії оцінювання ефективності державного управління насамперед ґрунтуються на базі суспільно-політичної ідеології і цінностях, прийнятих у цій державі, і тому в колиш-

ньому СРСР вони були жорстко закріплені за кількісними показниками в економіці й ототожнювалися видимістю ефективної управлінської ролі КПРС.

Таким чином, тривале застосування подібних методів оцінювання в системі державного управління України суперечить конституційним пріоритетам держави. Очевидно, що в Україні, в демократичній державі з ринковою економікою, критеріями оцінювання ефективності влади мають бути нові якісні параметри демократичного управління, які, зокрема, підтримують політику європейської інтеграції. Проте існує досить багато прикладів на місцевому й регіональному рівнях, що свідчать про дисфункцію системи оцінювання ефективності державного управління. Наприклад, аналіз ситуації з проявом корупції в Україні як однієї з причин цієї масштабної проблеми держави вказує на слабкий контроль влади з боку громадянського суспільства (відсутність т.зв. ролі сторожового пса).

У низці ініціатив Уряду України, таких як постанови КМУ № 976 від 5 листопада 2008 р. [4] і № 996 від 3 листопада 2010 р. [5] наголошено на серйозних намірах центральної влади посилити роль громадського сектору в діяльності органів державного управління й органів місцевого самоврядування. При цьому питання не полягає в арифметичному збільшенні номінальної кількості громадських рад або ж тиражуванні псевдоучасті громадськості в експертизі рішень, які ухвалюються органами влади. Завданням Уряду є активізація існуючих інститутів громадянського суспільства, підвищення їх організаційного потенціалу, зміцнення довіри й залучення до їх діяльності більшої кількості громадян [6]. Проте на практиці існуючі механізми прямої демократії (місцеві референдуми, загальні збори, створення ОСН) і нові можливості у проведенні громадськими організаціями антикорупційних експертиз проектів рішень органів виконавчої влади, впливу на місцеву/регіональну політику інститутів громадянського суспільства через створені громадські ради викликали неоднозначну реакцію органів влади на місцевому й регіональному рівнях. На думку експертів, проблема полягає не лише у відсутності належної підтримки активізації громадянського суспільства з боку місцевої влади й накопиченні соціального капіталу громади. Ідеться про більш складну ситуацію, що виявляється у протистоянні органів місцевої влади самоорганізації та активності громадян [6].

Варто зазначити, що внаслідок інституціональної слабкості сільського населення, вимивання людського капіталу із сільських громад, низької інформованості та «правової неписьменності» селян проблеми блокування розвитку самоорганізації мають ще більш негативні наслід-

ки саме для сільських територій України. Проте існуюча система оцінювання не відображає кризові явища в діяльності органів місцевого самоврядування, що особливо виявляються в її хронічному і системному відставанні від процесу державно-адміністративного реформування на місцевому рівні. Наприклад, щодо сільських голів можуть бути застосовані санкції контролюючих органів з багатьох бюрократичних недоробків у документообігу, але при цьому сільська рада або його голова не несуть ніякої відповідальності за відсутність ОСН, хоча останні зазначені в Конституції і законах України як системоутворювальні інститути місцевого самоврядування.

Таким чином, ігнорується найважливіша інтегральна для різних методів вимірювання характеристика оцінювання ефективності державного управління – здатність системи державного управління (як суб'єкта) поєднувати свою цілеспрямовану дію на суспільство (як об'єкт) з усебічною підтримкою громадян у реалізації їхніх ініціатив, заснованих на самоорганізації та активності.

На нашу думку, однією із причин блокування або формального (імітаційного) виконання на місцевому рівні (в зоні безпосереднього зіткнення діяльності влади й інтересів громадян) рішень центральної влади у сфері розвитку громадянського суспільства є відсутність у системі оцінювання ефективності влади критеріїв вимірювання суворого і професійного наслідування принципів демократії і верховенства права. Неможливість оцінювати якість партнерства з громадами, рівень її прозорості, підзвітності призводить до появи поняття фасадної демократії в Україні.

Необхідно визнати, що у вітчизняному науковому середовищі існують напрацювання щодо застосування економічних, соціальних і екологічних міжнародних методів оцінювання ефективності державного управління. З-поміж них слід назвати популярну методику, запропоновану Програмою розвитку ООН і засновану на оцінках показників людського розвитку. Сам індекс розвитку людського потенціалу розраховується на основі трьох показників:

- довголіття, вимірюваного як очікувана тривалість життя при народженні;
- досягнутого рівня освіти, вимірюваного як комбінація показника грамотності дорослого населення і частки громадян віком до 24 років, що навчаються в початковій, середній і вищій школі;
- рівня життя, вимірюваного на основі частки реального ВВП, що припадає на душу населення [7].

Проте без упровадження в систему вимірювання інституціональних показників, які демонструють вплив влади на розвиток громадянського суспільства, сприяння розвитку самоорганізації громад систем-

них результатів реформування державно-адміністративної вертикалі й місцевого самоврядування досягти буде неможливо.

Таким чином, виникає актуальне завдання – конструювання з існуючих методів оцінювання ефективності системи державного управління групи критеріїв і способу їх застосування для оцінювання її демократичності, у т.ч. ефективності державного управління щодо впровадження механізмів сприяння самоорганізації сільського населення. Для виконання цього завдання методично правильним є використання такого способу групування критеріїв ефективності державного управління:

- *ціннісно-раціональна* група критеріїв, яка дає змогу визначити ефективність державного управління на предмет відповідності державних рішень конституційно визнаним державою цінностям, вираженим у політичній стратегії;
- *цільово-раціональна* група критеріїв визначає відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям і завданням державних програм;
- *прагматична* група критеріїв дає змогу оцінити дієвість окремих конкретних рішень органів управління різних рівнів [8].

Крім того, необхідно визначити рівень застосування поняття «ефективність державного управління». У вітчизняних експертних колах, що вивчають питання оцінювання ефективності державного управління, розділяють три основні рівні використання поняття ефективності державного управління:

- загальна соціальна ефективність державного управління;
- ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадовців [9].

Для визначення правової та інституційної спроможності селян до самоорганізації як особливого феномену суспільства у процесі взаємовідносин місцевої влади і громадян, що проживають на сільських територіях України, методично послідовним є розгляд ефективності державного управління як *ефективності організації та функціонування суб'єктів державного управління* [10].

Для систематизації напрямів концепції взаємодії держави із громадськістю, груп критеріїв, об'єктів оцінювання й індикаторів ефективності необхідно звести їх у єдину логічну матрицю критеріїв оцінки ефективності державного управління щодо впровадження механізмів і завдань сприяння самоорганізації сільського населення, представлену в таблиці.

**Оцінка ефективності державного управління  
щодо впровадження механізмів державного сприяння  
самоорганізації сільського населення**

Критерій	Об'єкти оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення	Політико-правові механізми державного сприяння самоорганізації сільського населення	Індикатори оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення
Ціннісно-раціональний	Політична стратегія, соціально-політичні та економічні концепції, принципи, методи управління	<p>1. Розроблення та затвердження стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства</p> <p>2. Розроблення й затвердження стратегії сталого розвитку сільських територій на основі самоорганізації сільських громад</p>	% та рівень інформованості керівників профільних інститутів державного управління в національному та регіональному масштабах
			% нормативно-правових актів прийнятих профільними установами державної влади на національному та регіональному рівнях
			Рівень професійного розуміння сутності Стратегії серед керівників профільних інститутів державного управління в національному й регіональному масштабах
			Рівень розуміння й підтримки Стратегії серед лідерів бізнес-сектору та громадянського суспільства в національному й регіональному масштабах
			% і рівень інформованості серед лідерів бізнес-сектору та громадянського суспільства в національному й регіональному масштабах
			% керівників профільних інститутів державного управління в національному й регіональному масштабі, що застосовують принципи та методи Стратегії

Продовження табл.

Критерій	Об'єкти оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення	Політико-правові механізми державного сприяння самоорганізації сільського населення	Індикатори оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення
Цільово-раціональний	Державні/регіональні програми, плани, принципи діяльності управління, організаційні структури, форми, методи, норми та стиль управлінської діяльності, правове й інформаційне забезпечення	1. Затвердження Програми розвитку громадянського суспільства	% профільних керівників різних рівнів, що професійно розуміють зміст Програм і Планів розвитку самоорганізації сільських громад
		2. Затвердження Програми сталого розвитку соціально-орієнтованої економіки сільських територій	% обласних і районних адміністрацій, що затвердили програми та плани
		3. Затвердження Плану заходів з підвищення ефективності місцевого самоврядування та самоорганізації сільських громад	Сума фактичного бюджетування Програм і Планів на національному та місцевому рівнях
			Розуміння на рівні національного й регіонального керівництва ролі самоорганізації в завданні вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування
			% залучених у реалізацію Програм і Планів представників бізнес-сектору та громадянського суспільства в національному й регіональному масштабах
	Зміни національної та регіональної політики відносно соціально-орієнтованої економіки сільських територій України		

Закінчення табл.

Критерій	Об'єкти оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення	Політико-правові механізми державного сприяння самоорганізації сільського населення	Індикатори оцінювання державного сприяння самоорганізації сільського населення
Прагматичний	Практичні результати реалізації органами державного управління та місцевого самоврядування державних програм і планів з розвитку самоорганізації на місцевому рівні	1. Створення інформаційних центрів сталого розвитку на базі сільських бібліотек	% інформованих сільських жителів про реалізацію державних і регіональних програм з розвитку самоорганізації сільських громад
		2. Розроблення пакету модульних навчальних курсів під загальною назвою «Сталий сільський розвиток»	% регіонів України, що почали навчання з курсу «Сталий сільський розвиток»
		3. Навчальна програма для голів сільських рад із теми «Самоорганізація сільських громад як основа ефективного місцевого самоврядування»	% сільських жителів, що пройшли навчання з курсу «Сталий сільський розвиток». Ступінь оволодіння матеріалом курсу
		4. Створення системи правового навчання та консультування для сільських жителів	% регіонів України, що почали навчання голів сільських рад із теми «Самоорганізація сільських громад як основа ефективного місцевого самоврядування»
		Ступінь зростання СН, кооперативів у сільській місцевості	Ступінь участі громади у місцевому управлінні. Кількість сільського населення, що бере участь у прийнятті рішень

**Висновки.** Унаслідок інституціональної слабкості сільського населення, вимивання людського капіталу із сільських громад, низької інформованості і правової неписьменності селян проблеми блокування розвитку самоорганізації мають ще більш негативні наслідки саме для сільських територій України. Існуюча система оцінювання не відображає кризові явища в діяльності органів місцевого самоврядування, що особливо виявляються в її хронічному й системному відставанні від процесу державно-адміністративного реформування на місцевому



рівні. Без упровадження в систему вимірювання інституціональних показників, що демонструють вплив влади на розвиток громадянського суспільства, сприяння розвитку самоорганізації громад системних результатів реформування державно-адміністративної вертикалі та місцевого самоврядування досягти буде неможливо.

У перспективі доцільно прописати основні положення Концепції взаємодії держави з громадськістю в контексті сталого розвитку сільських територій.

### **Список використаних джерел**

---

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 480–484.

2. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

3. *LEGATUM INSTITUTE* [71. UKRAINE]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://webapi.prosperity.com/download/pdf/UKRAINE\\_804.pdf](http://webapi.prosperity.com/download/pdf/UKRAINE_804.pdf)

4. *Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади* : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>

5. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики* : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>

6. *Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні* : аналіт. доп. / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 48 с.

7. *Латин Н.* Модернизация ценностей России / Н. Латин // Социс. – 1996. – № 5.

8. *Державне управління та державні установи* : навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. Ю. П. Сурміна. – К. : Ун-т «Україна», 2008. – 440 с.

9. *Масленникова Е.* Государственное и муниципальное управление / Е. Масленникова, М. Мокеев, Н. Гегедюш [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.be5.biz/ekonomika/u003/index.htm>

**ФАНДРАЙЗИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Дмитро ЖЕРЛЦІН**

Обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги прямо покладено або делеговано органам місцевого самоврядування. Нині виконувати всі ці функції здатні лише громади міст державного й обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають безпосередні відносини з державним бюджетом і володіють реальними правами бюджетної самостійності. У решті самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сіл, селищ, малих міст) і власні фінансові ресурси, і ті, що передаються їм центральним урядом через область і район, недостатні для надання публічних послуг належної якості та кількості.

Лєвова частка бюджетів місцевого самоврядування (близько 90 %) витрачається на забезпечення повноважень у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), делегованих державою органам місцевого самоврядування. Кошти місцевих бюджетів, виділені на названі цілі, покривають лише заробітну плату працівників бюджетних установ, і то не повністю (70–80 %). Коштів на утримання інфраструктури, закупівлю обладнання, ліків, підручників, організацію харчування школярів тощо хронічно не вистачає. Можливості формування бюджетів розвитку громад дуже обмежені: частка місцевих бюджетів, яку вони можуть витратити на власний розсуд для цілей розвитку, у середньому в країні вкрай мала (за останні роки – близько 10–11 %) [2, с. 9].

У зв'язку з цим для органів місцевого самоврядування особливе значення має пошук альтернативних джерел фінансування місцевих цільових програм, соціальної інфраструктури тощо. На шляху залучення коштів міжнародних фондів, благодійних організацій, меценатів, спонсорів найбільш придатним, на нашу думку, є фандрайзинг.

Фандрайзинг – мистецтво залучення коштів приватних осіб чи благодійних організацій, які надають фінансові ресурси у вигляді грантів. Ми свідомо використовуємо слово «мистецтво» тому, що для оволодіння методами фандрайзингу необхідно вчитися і знати особливості, які впливають на рішення донора надати ту чи іншу благодійну допомогу.

Діяльність у сфері фандрайзингу – це цілеспрямована, спланована і безперервна діяльність задля забезпечення організації ресурсами, необхідними для реалізації її місії. До поняття і визначення фандрайзингу входить процес збору коштів та інших ресурсів, які використовуються переважно для реалізації соціально значимих програм [3].

Фандрайзинг – це методика пошуку джерел фінансування, що передбачає пошук необхідних ресурсів, з-поміж яких фінансові ресурси посідають важливе, але не єдине місце. Загалом можна виділити такі види ресурсів: фінансові, матеріальні (техніка, устаткування), інформаційні, людські.

Сучасні ринкові умови в країні вимагають від багатьох громадських організацій, комерційних структур, представників влади максимальних зусиль для добровільного пожертвування інвестицій у цілях вирішення численних проблем у межах національних проектів медицини, освіти, ЖКГ, будівництва. Фандрайзинг (англ. *foundraising*) як система сукупних форм збору фінансових коштів спрямований на реалізацію соціально значимих проектів. У ширшому розумінні слова фандрайзинг – це залучення не лише фінансових коштів, а й інших ресурсів потенційних контрибуторів (інтелектуальних, наукових, креативних джерел для вирішення соціальних проблем) [4, с. 107].

Фандрайзинг може набувати різних форм. Але тут і надалі говоритимемо про залучення коштів приватних осіб чи благодійних організацій, які надають фінансові ресурси у вигляді грантів. Грант – це ресурси (кошти, послуги, технічне забезпечення), які надаються заявникові на безповоротній основі. Водночас у фандрайзингу головне не кошти, а цілі, досягнення яких потребує підтримки.

Тому основними завданнями фандрайзингу є такі: залучити ресурси для реалізації цільових програм; проаналізувати ефективність діяльності організації; зібрати нові ідеї для майбутніх програм; підвищити імідж організації та зміцнити довіру громадськості до неї; проінформувати та просвітити громадськість щодо проблем, які вирішує організація [1, с. 9–10].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що фандрайзинг – порівняно новий вид діяльності, який раніше не був притаманний соціально-економічній реальності нашої країни. Проте, зважаючи на світовий досвід, цей вид діяльності має в Україні значні перспективи. Велика кількість невіршених соціальних проблем, особливо в сільських територіальних громадах, вимагає від органів місцевого самоврядування нових підходів до пошуку необхідних фінансових, матеріальних і людських ресурсів для реалізації актуальних проектів, спрямованих на гармонізацію суспільних відносин і поліпшення якості муніципальних послуг.

Трансформація українського суспільства на основі демократизації диктує необхідність активної участі самих громадян у вирішенні соціальних проблем на місцевому рівні. Локально орієнтована громадськість, що активно працює в різних сферах громадського життя, має потребу в матеріальних ресурсах. Сучасні реалії вимагають від представницьких органів більшої винахідливості й енергійності в питаннях пошуку фінансів та інших матеріальних засобів для реалізації своїх програм, забезпечення якості послуг. Важлива роль у вирішенні цього питання належить фандрайзингу.

Тому головним завданням сьогодення має стати популяризація фандрайзингу в Україні як необхідного різновиду суспільно-корисної діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. *Возний О. О.* Альтернативні джерела фінансування місцевих цільових програм (фандрайзинг) / О. О. Возний. – Київ, 2006. – 234 с.
2. *Місцевий* розвиток, орієнтований на громаду: умови та перешкоди. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2011. – 57 с.
3. *Фандрайзинг* : навч. посіб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakgromrada.org.ua/>
4. *Сфера PR* в маркетинге : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности 080111 «Маркетинг» / И. М. Синяева, В. М. Маслова, В. В. Синяев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 383 с.

### **РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАХІДНОМУ РЕГІОНІ УКРАЇНИ**

**Микола ІВАНЮК,**

*кандидат політичних наук*

Важливим складником розбудови громадянського суспільства є місцеве самоврядування. Органи місцевого самоврядування як політико-управлінські та правові структури є одним з найважливіших елементів взаємозв'язку інститутів держави і суспільства, реалізації можливостей та інтересів і окремої особи, і громади загалом. Саме на рівні міського, районного, селищного самоврядування отримують можливість для найповнішої реалізації головні компоненти громадянського суспільства – громада і представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права кожної особи і громади. Місцеве самоврядування охоплює всі компоненти, що співіснують у межах певної території

і функціонують для забезпечення потреб населення та господарства. Разом з державними структурами вони утворюють систему життєзабезпечення, включаючи природно-ресурсний потенціал. Такий підхід характерний для ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою під місцевим самоврядуванням розуміють право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління істотною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволено законом [5, с. 3].

Місцеве самоврядування є лакмусовим папірцем демократії, яка передбачає не тільки декларування прав і можливостей для критики влади, а й реальну здатність управляти на місцевому рівні. Повноваження органів місцевої влади легітимуються завдяки тому, що їх обирає населення. Через органи місцевого самоврядування територіальна громада на основі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності здійснює управління на місцях. До інститутів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи (комітети, комісії тощо); форми самоорганізації населення (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових колективів, будинкові, вуличні комітети тощо); різні форми безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референдуми, збори та сходи громадян) [16, с. 107].

Особливість структур місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є одночасно і інституціями публічної влади, господарської діяльності та суб'єктами громадянського суспільства. Ознаками місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства є, по-перше, можливість населення формувати органи влади та їхні структури, по-друге, можливість вирішення багатьох питань на зборах і локальних референдумах; по-третє, наявність у населення права на політико-правові ініціативи. Тому в межах цього дослідження органи місцевого самоврядування розглядаються нами передусім як агенти у співпраці з органами державної влади, політичними партіями та громадськими об'єднаннями.

За роки незалежності становлення місцевого самоврядування в Україні пройшло кілька етапів, які більшістю вітчизняних і зарубіжних дослідників виділяються в контексті процесу становлення законодавства в УРСР та згодом у незалежній Україні [20, с. 9]. У структурі

законодавства, що ґрунтується на конституційних засадах і конкретизує основні норми діяльності місцевого самоврядування в Україні, можна виокремити такі групи:

- закони, що визначали спосіб формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад;
- закони, що стали визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, установлення податків і зборів тощо;
- галузеві норми, що визначали місце і роль органів місцевого самоврядування в певних галузях правовідносин (земельні відносини, підприємництво тощо);
- нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що визначали порядок реалізації спеціальних норм, таких як організація тендерних закупівель, установлення заробітної плати;
- нормативні акти місцевих рад, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування (прийняття статутів, регламентів роботи рад і виконкомів) [19, с. 20].

Проте основою для періодизації розвитку місцевого самоврядування, на нашу думку, є саме закони України, послідовність ухвалення яких дає змогу визначити еволюцію місцевого самоврядування на інституційному рівні громадянського суспільства. Перший етап становлення місцевого самоврядування хронологічно охоплює період від виборів до місцевих рад 1990 р. до прийняття Верховною радою Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [11], упродовж якого відбулося фактичне відродження ідеї та інститутів місцевого самоврядування.

Другий етап (1992–1996 рр.) характеризується пошуками моделі реалізації влади, зокрема розмежуванням виконавчої влади та місцевого самоврядування, встановленням управлінської владної вертикалі завдяки ухваленню законів України «Про Представника Президента України» [13], «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [15]. Прийняття цих законодавчих актів ліквідувало радянську модель влади, тобто підпорядкування рад одна одній за вертикаллю, та дало можливість розмежувати місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Однак така система влади спричинила конфронтацію між головами місцевих рад і Представниками Президента, посилила неврегульованість повноважень між Президентом – Урядом – Верховною Радою України, що зумовило жорстку боротьбу за владу в країні, та позбавила місцеві ради багатьох можливостей для реалізації власних повноважень і фінансового забезпечення місцевого самоуправління.

Третій етап реформування інститутів місцевого самоврядування в Україні (1996–2001 рр.) позначений прийняттям Конституції України, яка закріпила базові основи правового статусу місцевого самоврядування, зокрема принципи організації, діяльності, повноваження, гарантії захисту й форми відповідальності, а також матеріальні й фінансові основи місцевого самоврядування [18], та законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [14], «Про місцеві державні адміністрації» [10], «Про органи самоорганізації населення» [12] тощо. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» більш чітко визначено місце територіальних громад у системі місцевого самоврядування, роль і статус кожного її елемента; закріплено організаційно-правові, матеріальні й фінансові основи місцевого самоврядування; здійснено розмежування компетенції, а також конкретизовано організаційні форми функціонування.

На цьому етапі розвитку місцевого самоврядування для України особливо важливим стало визнання і приєднання до одного з принципів демократичної держави, яким є право громадян брати участь в управлінні державними справами, закріплене Європейською хартією місцевого самоврядування [14, с. 5]. У Хартії зафіксовано, що право громадян брати безпосередню участь в управлінні може бути здійснено лише на місцевому рівні, з огляду на те, що тільки наділені реальною владою органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне вираження інтересів громад в управлінні. Тому подальшим кроком у забезпеченні демократичних принципів місцевого самоврядування став Закон України «Про звернення громадян» [8]. З його прийняттям громадяни одержали значно більше можливостей реалізувати своє конституційне право вносити до органів державного й місцевого управління пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, звертати увагу на недоліки роботи, подавати скарги на дії посадових осіб, державних і суспільних органів.

Четвертий етап розвитку місцевого самоврядування (з 2001 р. до сьогодні) характеризується унормуванням його процедурних і процесуальних характеристик та пошуком оптимальних моделей, що відображено прийняттям законів України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» [7], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [6]. На четвертому етапі розвитку було ухвалено низку указів Президента України, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування. Зокрема, Указом Президента «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2001) [24] визначено, що розвиток місцевого самовряду-

вання є одним із головних напрямів державної політики України. Указ також затвердив Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підготовлену за участю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, асоціацій та інших об'єднань місцевого самоврядування.

Таким чином, на сьогодні в Україні створено нормативно-правове забезпечення умов для розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування. Введення в дію низки законів, які регулюють діяльність інститутів місцевого самоврядування в Україні, дає змогу стверджувати про існування правового підґрунтя для посилення ролі цих інституцій у процесі представництва інтересів і прав громадян у територіальних громадах. Зокрема, Бюджетний кодекс заклав підвалини місцевих фінансів і став кроком у наближенні реального місцевого самоврядування до конституційної моделі і до більшої відповідності принципам фінансової достатності й автономії, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування. Важливо ще й те, що на законодавчому рівні було передбачено нові напрями роботи щодо вираження інтересів територіальних громад. Зокрема, громадські слухання допомогли у вирішенні актуальних місцевих проблем: громадяни висловлюють свої думки – місцева влада отримала важливі джерела інформації. Визначено й місцеві ініціативи, коли групи громадян можуть пропонувати владі здійснення тих чи інших заходів на користь міста. Ще однією формою взаємодії з громадянами стало створення робочих груп, фокусних груп, наприклад, робочих груп для вироблення стратегічних планів розвитку міста.

Водночас через юридичну неузгодженість положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування щодо регулювання фінансових питань на місцевому рівні невирішеними залишаються низка нерегульованих проблем. Зокрема, у Конституції України записано норму, згідно з якою державні адміністрації готують проекти бюджетів для районів та областей і вони ж їх реалізують, фактично перебираючи на себе повноваження, які мали б належати виконавчим комітетам відповідних рад. Таким чином, ця норма створює умови, за якими на державні адміністрації, окрім безпосередніх наглядових функцій, покладаються ще й фінансово-бюджетні, що часто призводить до зловживань. На відміну від країн розвиненої демократії, де місцеві податки і збори є основою місцевих бюджетів, у нас місцеві податки і збори становлять тільки 3–5 % доходів місцевого бюджету. На думку експертів, важливою є проблема підвищення професіоналізму при формуванні місцевих бюджетів, залучення до пошуку додаткових джерел фінансування, економічної діяльності місцевих громад і їх



органів як економічних суб'єктів. Багато залежить, звичайно, від обсягу наявних ресурсів. За умови, що ресурсів не вистачає на покриття основних витрат, для творчих проєктів нічого не залишається. Під час обговорення означеної проблеми експерти висловлюють припущення, що в розвитку місцевого самоврядування не зацікавлена не лише виконавча влада, а й самі громадяни, оскільки вони хочуть, щоб влада вирішила всі питання за них і бажано безкоштовно [16, с. 64]. На нашу думку, проблема полягає і в тому, що на регіональному рівні громадяни не бачать свого місця у процесі ухвалення рішень, оскільки не сплачують податки безпосередньо до місцевого бюджету.

Проблема правового регулювання місцевого самоврядування полягає також у тому, що політична реформа 2004 р., згідно з якою було здійснено перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів, не була продовжена в частині розведення повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Регулювання місцевого самоврядування громад та органів місцевого самоврядування на рівні районів і областей не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та не дає змоги створити спроможні громади і сформувати виконавчі органи районних та обласних рад. О. Врублевський підкреслює, що конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою України є досить суперечливим і таким, що не дає змоги повною мірою використати потенціал місцевого самоврядування для місцевого розвитку, створити ефективну бюджетну систему та здійснити комплекс заходів для зменшення диспропорцій розвитку і всередині регіонів, і між регіонами [1, с. 16].

Проблемним надалі залишається чітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, між обласними і районними радами, з одного боку, та між сільськими, селищними, міськими радами – з другого. Без розв'язання цих питань фактично неможливим є дотримання принципів самостійності у місцевому самоврядуванні та повному вираженні інтересів територіальних громад. Якщо порівняти закони «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», то виявляється, що 16 функцій із повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих державних організацій дублюються повністю, а 12 – частково. Крім того, майже половина справ, які належать до відання державних адміністрацій, за своєю сутністю є компетенцією місцевого самоврядування.

Попри недосконалість правового регулювання місцевого самоврядування, у чинному законодавстві України втілено ідею поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні міс-

цевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» його систему утворюють:

- органи місцевого самоврядування;
- форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад);
- органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні тощо) [9].

У системі місцевого самоврядування безпосередня і представницька демократія доповнюють одна одну, взаємодіють. Так, єдиним способом формування місцевих рад є загальні і прямі вибори, які є однією з найпоширеніших форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. До того ж, форми безпосередньої демократії здійснюють вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію інтересів територіальної громади. Це, зокрема, стосується громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян. Безпосередня демократія становить організаційну основу системи постійного зв'язку між органами місцевого самоврядування та населенням, що забезпечує гласність діяльності органів місцевого самоврядування, контроль населення територіальної громади за роботою органів місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

Зміцнення соціальної спрямованості держави окреслює цілі сучасної регіональної політики – забезпечення достатнього рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових життєвих умов для всіх громадян незалежно від місця їх проживання. Регіональна політика покликана перешкоджати небажаній міграції населення, послаблювати внутрішнє соціальне напруження, зберігати цілісність і єдність країни.

Контроль центральної влади над місцевими видатками є важливим елементом управління всією національною економікою, а здійснювана ними політика вирівнювання рівнів послуг, що надаються місцевими органами, є важливим засобом забезпечення соціальної справедливості в суспільстві. Адже, якщо відмінності в умовах життя та виробництва між окремими територіальними одиницями будуть занадто великими, це, як підкреслює датський дослідник Х. Йенсен, суперечитиме такому правовому принципу, як надання всім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони мешкають, та стане на заваді рухові робочої сили й капіталу [20, с. 119]. Поєднання державної політики і врахування інтересів місцевих тери-

торіальних громад призвело до того, що у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. лінія розподілу між загальнодержавним і місцевим стала менш виразною.

У низці країн за ігнорування інтересів територіальних громад і неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій законодавство передбачає застосування конкретних санкцій з боку держави. Це переважно усунення з посади окремих муніципальних службовців, накладення на них стягнень, передання тих чи інших повноважень муніципальних органів урядовим агентам на місцях тощо. Найбільш радикальним заходом, який передбачено законодавством Італії, Ірландії, Португалії, Польщі, Мексики, Індії, Франції, є розпуск місцевих рад. У багатьох країнах муніципальну раду може бути розпущено указом Президента або постановою Ради міністрів за неспроможність місцевого органу забезпечити управління комуною [23, с. 124–125].

Аналізуючи взаємодію органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, Т. Янссон запропонував замість жорсткого протиставлення держави та громадянського суспільства тривалентну систему вирішення проблеми взаємодії. На його думку, в цьому випадку ми маємо справу зі своєрідним трикутником: зверху розташовується держава, а знизу з одного боку – добровільні об'єднання, що функціонують у приватній, соціальній, вільній сфері, а з другого – місцеве самоврядування, що перебуває у суспільній та державній сферах одночасно [2, с. 85]. Дослідник наголошує на значній залежності від держави громадянського суспільства як саморегулюючого феномену. При цьому очевидно, що ця залежність передбачає не прямий адміністративний вплив останньої на сферу приватного (недержавного, неполітичного) життя громадян, а лише характеризує зв'язок громадянського суспільства з тими умовами й можливостями діяльності, які визначаються специфікою і типом реальної політики тієї чи іншої держави [2, с. 85].

На нашу думку, природу ефективності місцевого самоврядування як форми управління та форми артикуляції громадських інтересів слід шукати саме у його соціальному підґрунті – об'єднанні жителів тих чи інших територіальних одиниць завдяки спільним інтересам у територіальні громади, діяльність яких позбавлена бюрократичних недоліків. На ці чинники звертає особливу увагу С. Еліасон, який підкреслює, що «територіальні корпорації засновуються на соціальному базисі, створеному не державою, а саме на спільних інтересах сусідства», а «існування сільських громад та міст коріниться в таких первісних умовах суспільного життя, значення яких саме як суспільних одиниць ніколи не могло заперечуватися повною мірою» [25, с. 218]. Лише в цьому контексті можна погодитися з дослідниками М. Баймуратовим і В. Григор'євим,

на думку яких громади необхідно розцінювати насамперед як складники структури громадянського суспільства [3, с. 102].

На наш погляд, широкий спектр інтересів територіальних громад зводиться переважно до трьох груп, кожна з яких по-різному співвідноситься з державними інтересами:

- інтереси громади, що суперечать державним інтересам – не мають жодних юридичних підстав бути реалізованими на базі конституційного закріплення держави як єдиної суверенної організації на певній території. Спроби протиставлення «недосконалій» державній владі більш досконалої, наближеної до суспільства влади місцевого самоврядування можуть бути «показником неефективності тієї чи іншої конкретноісторичної форми держави» [4, с. 64], проте не мають призводити до заперечення державності як такої;

- інтереси громади, які збігаються з державними, утворюючи своєрідну «суміжну зону» між інтересами, що мають виключно загально-суспільний характер, та інтересами, які стосуються лише місцевої спільноти, перебувають одночасно і у сфері функціонування державних інституцій, і у сфері функціонування організації місцевих співтовариств. Щодо їх найширшої реалізації найбільш реалістичною є побудова відносин між суспільством і територіальною громадою на паритетних засадах. Разом з тим відповідальність місцевого співтовариства перед суспільством не може обмежуватися наданням або ненаданням відповідних ресурсів. Функції держави в цьому випадку фактично зводяться до «виважено-обґрунтованого перерозподілу фінансових ресурсів, при цьому держава гарантує всім своїм громадянам забезпечення певного мінімального рівня послуг» [16, с. 204–205]. Існування окремої сфери інтересів, спільних для територіальних громад і державно-організованого суспільства, можуть відрізнитися лише за ступенем зацікавленості того чи іншого суб'єкта. Але така позиція виключає можливість теоретично обґрунтованого і водночас чіткого відокремлення «справ державних» від «справ місцевих», не дає змоги розмежувати відповідні повноваження на законодавчому рівні;

- інтереси громади байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань. Право індивідів на ініціативне вирішення питань місцевого значення, що не порушує законних інтересів інших індивідів і суспільства, загалом має розглядатися як природне. При цьому необхідно розрізняти природне право кожного індивіда та похідні від нього права територіальної громади й повноваження державних органів, визначення яких державою не має порушувати природних прав окремих індивідів.

Суб'єкт управління, територіальна громада може бути наділена лише правами, але не повноваженнями. При регламентації діяльності суб'єктів місцевого самоврядування державою найбільш виваженим

є використання «загально дозволеного типу правового регулювання» [17, с. 92]. Перелік повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, наведений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», має орієнтувати територіальні громади стосовно можливих сфер їх зусиль, але будь-який, навіть найдетальніший його варіант, не може виключити об'єктивні компетенційні конфлікти між місцевою громадою та органами місцевого самоврядування.

Для проведення кардинальної децентралізації місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідно прискорити процес залучення територіальних громад до управління територіями й розробити механізми їх прямої участі як одного із суб'єктів ухвалення та реалізації управлінських рішень. Участь територіальних громад у самоуправлінні в Україні через механізми місцевого самоврядування на цьому етапі розвитку ускладнена з огляду на низку причин: по-перше, у населення західного регіону України нівельовано традиції самоорганізації для самостійного вирішення питань місцевого значення; по-друге, недостатньо налагоджена ефективна міжрегіональна взаємодія на рівні областей усе ще вимагає сильної владної вертикалі під час розв'язання суспільних проблем; по-третє, об'єктивно території, які ще не одержали економічної та господарської самостійності, не можуть адекватно виражати інтереси територіальних громад. Тільки створення ефективних механізмів вираження інтересів територіальних громад може забезпечити реальну, а не лише формальну участь громадян у житті регіонів держави.

Для координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й вирішення проблем міста у 2006 р. при Луцькому міському голові створено громадську раду [21]. Згідно з положенням про громадську раду при Луцькому міському голові вона є консультативно-дорадчим органом, метою діяльності якого є координація заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й вирішення проблем міста, забезпечення прозорості в діяльності міської ради. Основними завданнями громадської ради є сприяння реалізації громадянами конституційних прав; сприяння у вирішенні проблем міста; забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади; залучення громадськості до процесу ухвалення владних рішень на місцевому рівні; забезпечення громадського контролю за розподілом наявних ресурсів; сприяння інноваційній діяльності для вирішення проблем міської громади; проведення моніторингу дотримання прав і свобод громадян, поширення відповідної інформації. Основними принципами діяльності громадської ради

є відкритість, колегіальність і рівноправність її членів. До складу громадської ради можуть входити представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, творчих спілок, почесні громадяни міста. До громадської ради не можуть входити депутати міської та обласної рад, представники органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, лідери місцевих осередків політичних партій. Громадська рада відповідно до покладених на неї основних завдань готує і подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю; подає пропозиції щодо строків проведення публічних громадських обговорень; подає пропозиції щодо проведення консультацій із громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом; розробляє та подає на розгляд пропозиції до плану проведення консультацій із громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій і врахування їх результатів; здійснює інші заходи щодо організації та проведення консультацій із громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; опрацьовує отримані за результатами проведення консультацій із громадськістю пропозиції та зауваження з питань формування й реалізації державної політики та подає їх в установленому порядку міській раді, систематично інформує громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність, ухвалені рішення та стан їх виконання; розробляє та подає на розгляд пропозиції щодо механізмів підвищення ефективності співпраці міської ради з громадськістю міста; здійснює експертну оцінку проектів рішень міської ради за зверненням міського голови; виконує дорадчі функції під час обговорення та ухвалення рішень міською радою, подає на розгляд міської ради пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів місцевого рівня, ефективності їх упровадження, оцінки наслідків ухвалення або неухвалення того чи іншого рішення у спосіб розроблення висновків, рішень, рекомендацій і пропозицій, а також здійснює громадський контроль за реалізацією зазначених рішень; проводить роз'яснювальну роботу, популяризацію перспективних ідей, пов'язаних із вирішенням проблем міської громади; формує банк даних найактуальніших проблем розвитку місцевої громади [21].

Отже, у західному регіоні України підвищення ступеня участі громадян у місцевому самоврядуванні зазвичай здійснюється за допомогою таких інноваційних та інформаційних технологій, які часто є каталізатором змін, що відбуваються. Переважно лише вони уможливають застосування принципу прямої демократії у складних ієрар-

хічних утвореннях, у яких ще зовсім нещодавно було технічно й технологічно складно одержати представницьку думку від громадян.

Місьцеве самоврядування є інститутом, принципи діяльності якого формуються в межах корпоративної, а не організаційної моделі [232, с. 94]. Корпоративна модель передбачає, що інститут місцевого самоврядування, який формується в надрах громадянського суспільства, є інститутом, у якому можлива діяльність суспільства на основі спільних інтересів, спільної території та спільних життєвих традицій. Відповідно одним із пріоритетних напрямів діяльності місцевого самоврядування західних областей України є співпраця з місцевим бізнесом. Для оптимізації цих процесів при органах місцевого самоврядування створюються відповідні координаційні підрозділи чи проекти.

Отже, особливістю розвитку місцевого самоврядування як чинника інституціоналізації громадянського суспільства в західному регіоні України є спрямованість на здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації місцевих проблем; активна співпраця з європейськими регіонами та відповідними органами місцевого самоврядування; оперативне впровадження інноваційних технологій для підвищення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад; підтримка і пропагування національно-державницьких принципів розвитку. По суті, в кожному з розглянутих нами напрямів ідеться про подальшу децентралізацію місцевого самоврядування, тобто залучення до нього якомога більшої кількості громадян.

Становлення громадянського суспільства та його інституцій є одним із головних складників переходу від авторитаризму до демократії. Ще до проголошення незалежності в Україні розпочався активний процес формування політичних партій і громадських рухів, широкої мережі недержавних громадських організацій, становлення незалежних засобів масової інформації, які утворюють структуру громадянського суспільства. Тому друга половина 1980-х років – це важливий етап формування елементів громадянського суспільства, основною метою якого стала боротьба за демократичні права та свободи громадян та їх об'єднань, а це могло відбутися лише після зміни радянського режиму, адже діяльність таких громадських інституцій на протипагу офіційній партійно-бюрократичній машині сприяла активізації всіх верств населення до утвердження в суспільстві прав і свобод громадянина, можливості об'єднуватися в організації та виражати власні політичні, економічні, культурні й інші інтереси.

Із проголошенням незалежності України в західному регіоні України інституціоналізація громадянського суспільства пов'язувалася з процесами, які відбувалися в попередні етапи розвитку цієї терито-

рії, детермінувалися особливостями політичної культури та патерном цього регіону. Відповідно інституційні процеси у громадській сфері відбувалися у двох домінуючих напрямках – становленні недержавних об'єднань і розвитку місцевого самоврядування.

Особливістю розвитку місцевого самоврядування як чинника інституціоналізації громадянського суспільства в західному регіоні України є спрямованість на здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації місцевих проблем; активну співпрацю з європейськими регіонами та відповідними органами місцевого самоврядування; оперативне впровадження інноваційних технологій для підвищення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальних громад; підтримку і пропагування національно-державницьких принципів розвитку.

### Список використаних джерел

1. *Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки* / упоряд. О. Врублевський. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2009. – 56 с.

2. *Бажинов М.* Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа / М. Бажинов // Вестник Московского университета. – 2002. – № 4. – С. 82–90. – (Сер. 12. Политические науки).

3. *Баймуратов М.* Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : монография / М. Баймуратов, В. Григорьев. – Одесса : Юридична література, 2003. – 246 с.

4. *Дробуш І.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І. Дробуш. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

5. *Європейська Хартія місцевого самоврядування* (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.) / пер. з англ. Є. Вишневський. – М. : Рада Європи, 2003. – 10 с.

6. *Про асоціації органів місцевого самоврядування : закон України від 16.04.2009 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.

7. *Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : закон України від 5.04.2001 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138.

8. *Про звернення громадян : закон України від 2.10.1996 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.



9. *Про місцеве самоврядування в Україні* : закон України від 6.10.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. *Про місцеві державні адміністрації* : закон України від 9.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

11. *Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування* : закон України від 7.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

12. *Про органи самоорганізації населення* : закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

13. *Про представника Президента України* : закон України від 5.05.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

14. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування* : закон України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

15. *Про формування місцевих органів влади і самоврядування* : закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

16. *Калашиков В.* Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах : монографія / В. Калашиков. – Дніпропетровськ : Пороги, 2009. – 387 с.

17. *Коваленко А.* Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А. Коваленко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 46 с.

18. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. *Місьцеве самоврядування у громаді* : практич. посіб. для депутатів місцевих рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К. : Інститут громадянського суспільства : ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 288 с.

20. *Розбудова місцевих рад в Україні* : навч. семінар / за ред. Р. Аграноффа, Т. Брауна, А. Ткачука. – К. : Програма сприяння парламентові України, 1997. – 85 с.

21. *Про громадську раду при Луцькому міському голові* : розпорядження Луцького міського голови від 21.11.2006 р. № 923 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutsk.ua/UserFiles/File/923.doc>

22. *Сенокосов Ю.* Власть как проблема / Ю. Сенокосов. – М. : Московская школа политических исследований, 2005. – 184 с.

23. *Стронин А.* История общественной / А. Стронин. – СПб. : Типография Министерства Путей Сообщения, 1885. – 772 с.

24. *Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні* : указ Президента України від 6.12.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.

25. *Eliaeson S. Building Democracy and Civil Society East of the Elbe : Essays in Honour of Edmund Mokrzycki / S. Eliaeson.* – Routledge, 2006. – 432 p.

**ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ  
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ  
ДОБРОЧЕСНОГО, НАЛЕЖНОГО МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**Алла КОЖИНА,**

*кандидат наук з державного управління*

Для досягнення соціально-економічного й культурного прогресу України, подальшого демократичного розвитку суспільства, підвищення якості життя населення нагальною необхідністю є формування належного місцевого врядування завдяки поглибленню взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізації потенціалу громадян та їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і впровадженню нових форм місцевої самоорганізації населення. Нині однією з актуальних проблем залишається підвищення рівня активності громадян для вирішення конкретних проблем за місцем проживання задля забезпечення розвитку місцевих громад і залучення додаткових фінансових ресурсів.

Питання діяльності окремих інститутів і форм здійснення демократії на місцевому рівні в Україні досліджували А. Ткачук, В. Кравченко, В. Рубцов, О. Батанов, О. Орловський, О. Бойко, М. Лациба та ін.

Утім залишається багато невирішених проблем щодо існування територіальних громад та ефективного управління їх життєздатністю й розвитком, незважаючи на те, що останніми роками в Україні здійснюється адміністративна реформа, підготовлено нормативно-методичні документи для запровадження реформи місцевого самоврядування. Основне завдання та надії покладаються на розвиток соціального капіталу громади, місцевої демократії, різних форм місцевої самоорганізації та підвищення активності населення як дієвого механізму вирішення питань місцевого значення і зміцнення інституту місцевого самоврядування в контексті становлення доброго, належного місцевого врядування.

Поняття «добре (доброчесне) місцеве врядування» (від англ. *Good Urban Governance*) уперше було задекларовано у червні 1996 р. у м. Стамбулі на II Конференції ХАБІТАТ, воно означає суму безо-

середніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування й управління спільними справами міста. Доброчесне місцеве врядування – це «визначення загальної стратегії розвитку територіальної громади, його цілей на найближчий період; установлення пріоритетів та вироблення моделі й механізмів координації місцевої політики, визначення структур – основних стейкхолдерів (зацікавлених сторін) і партнерів; вироблення політичного консенсусу; досягнення суспільної згоди» [1, с. 209].

Під добрим урядуванням розуміють концепцію, яка ґрунтується на принципах, правилах і практиках, вироблених у всьому світі. Відповідно до Концепції щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, розробленої Радою Європи у 2007 р., сучасне ефективне демократичне управління на місцевому рівні характеризується такими принципами: чесне проведення виборів, репрезентативність і участь; відповідність вимогам та очікуванням громадян; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і потенціал; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток і тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія; відповідальність/підзвітність.

Застосування принципів сучасного ефективного демократичного управління на місцевому рівні має сприяти вирішенню питань місцевого значення, під якими розуміють питання безпосереднього життєзабезпечення територіальної громади (ефективне функціонування житлово-комунального господарства, соціальної сфери, надання якісних послуг населенню тощо), а також поліпшенню діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення суспільних потреб мешканців, насамперед пов'язаних з отриманням життєво необхідних послуг.

Українське законодавство визначає чимало різноманітних форм і процедур здійснення місцевої демократії, найбільш поширеними з-поміж них є: участь у виборах до місцевих рад (виборче право), громадські слухання, місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, індивідуальні чи колективні звернення громадян, доручення виборців, місцеві ініціативи, громадські експертизи, громадські ради, консультації з громадськістю, органи самоорганізації населення тощо.

Формування добродесного, належного місцевого врядування за участю громадянської у вирішенні питань місцевого значення ґрунтується на принципі субсидіарності та складається з кількох основних аспектів: налагодження діалогу й формування соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, соціально відпо-

відальним бізнесом та громадськістю; прояви ініціативи, активності й самоорганізації жителів територіальної громади; наявність передбаченого нормативно-правовими актами та законодавством набору механізмів, інструментів і процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні.

Разом з тим широке застосування й розвиток різноманітних форм місцевої демократії гальмує низка нормативно-правових та організаційно-функціональних чинників і проблем, зокрема:

- посилення протистояння владних інститутів і політична нестабільність;
- непрозорість процесів підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування;
- прийняття нормативно-правових актів, які ускладнюють чи скасовують процедури, спрямовані на максимальне залучення громадськості до ухвалення рішень;
- відсутність механізмів відповідальності депутатів місцевих рад перед своїми виборцями;
- низька обізнаність громадськості стосовно існуючих механізмів впливу на процес діяльності органів місцевого самоврядування;
- недовіра громадськості до органів представницької влади та суспільна апатія;
- недостатній фаховий рівень працівників місцевої влади, органів самоорганізації населення.

Способами вдосконалення та розвитку місцевої демократії в контексті становлення добросчесного, належного місцевого врядування в Україні мають стати:

- удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;
- формування сучасної управлінської еліти, пріоритетами якої мають бути принципи сучасного ефективного демократичного управління;
- підвищення рівня демократичної політичної культури та громадянської свідомості населення;
- подальший розвиток механізмів доступу громадян до процесів підготовки й ухвалення рішень органами публічної влади та здійснення громадського контролю за ними;
- проведення подальшої модернізації питань регламентації форм і процедур громадської участі в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування;
- розвиток локальної нормотворчості, зміцнення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування.

Розвиток і вдосконалення різноманітних форм місцевої демократії та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення має стати підґрунтям для життєздатних територіальних громад і ефективним механізмом досягнення сталих тенденцій динамічного соціально-економічного розвитку локальних територій зокрема та держави загалом.

### **Список використаних джерел**

1. *Проблеми* формування добросовісного, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та документів / за ред. М. О. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.

### **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ І РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СВІТОВИЙ ДОСВІД**

**Ігор КОЗЮРА,**

*кандидат історичних наук*

Об'єктивною необхідністю є процес реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування в Україні, подальшого просування в напрямі досягнення визнаних світовим співтовариством стандартів рівня і якості життя, що вимагає радикальних змін ідеології та управлінських підходів до здійснення політики у сфері регіональної політики й розвитку місцевого самоврядування із залученням передового світового досвіду.

Аналіз та осмислення уроків становлення й розвитку місцевого самоврядування в Канаді як країні з розвиненими структурами державного управління, місцевого самоврядування і громадянського суспільства та виокремлення основних тенденцій організації влади на місцях дає змогу трактувати державне і самоврядне управління як нерозривну діалектичну єдність управління суспільними справами та дійти висновку, що найбільш актуальною для України і з теоретичного, і з практичного погляду, залишається т.зв. громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, яка не протиставляє, а поєднує в собі державні та самоврядні засади й регулює їх взаємовідносини. Основне проблемне питання під час здійснення структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації місцевої влади полягає у виявленні необхідного й доцільного балансу централізацією та децентралізацією, що адекватно відповідав би реальним суспільно-економічним і політичним умовам країни.

На основі вивчення досвіду функціонування місцевого самоврядування у провінціях і територіях Канади визначено провідні тенденції його розвитку. З-поміж них основними є:

- прагнення передової частини канадських муніципалітетів до активізації своєї ролі у процесах державного управління, конституційного визнання, законодавчого затвердження нових принципів взаємовідносин між органами влади різних рівнів;

- істотні зміни функцій органів місцевого самоврядування, викликані такими чинниками, як поява функцій, потреби в реалізації яких раніше не існувало і які сьогодні делегуються органом місцевого самоврядування державою; передання функцій, які раніше традиційно виконувалися органами самоврядування, приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення; послаблення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань;

- активний пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування, які поєднували б у собі елементи трьох основних форм – «сильний мер – рада», «рада – менеджер» та комісійної;

- зміцнення матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування завдяки тому, що кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, необхідну для функціонування життєво необхідних комунальних служб, а муніципалітети широко застосовують економічні методи управління, що сприяє зміцненню дохідної частини бюджетів, розвитку комунального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності;

- прагнення до забезпечення громадян рівними можливостями доступу до отримання мінімальних стандартів обслуговування незалежно від фінансових резервів місцевості, у якій вона проживає (провінційні програми рівних можливостей);

- розширення міжмуніципальної кооперації як одного з головних чинників підвищення рівня якості життя територіальних громад; створення міжмуніципальних органів спеціального призначення, міжмуніципальна кооперація;

- скорочення кількості сільських поселень і зростання кількості міських, поглиблення кризи міст як наслідок активізації процесів урбанізації та демографічних змін у країні;

- укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення кількості місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління;

- сприяння діяльності громадських асоціацій для забезпечення співучасті громадян в управлінні, репрезентації інтересів у муніципальних структурах;

- вирішення проблем місцевого самоврядування виключно за допомогою переговорів на основі всебічного вивчення, обговорення й узгодження можливих способів розв'язання питання, взаємний пошук компромісу [1].

Вивчення досвіду організації місцевої влади у провінціях Канади дає змогу розробити базові критерії, використовуючи які, можна створити багатогранну, ефективно діючу модель місцевого самоврядування, визначити найбільш оптимальний для України варіант взаємодії державних і місцевих органів влади. Канадський досвід здійснення муніципальних реформ озброює вітчизняних учених та управлінців-практиків концептуальним баченням основних засад реформування системи місцевого самоврядування та місцевих органів влади, допомагає в розробленні стратегії їх реформування, сутність якої полягає у трансформації чинної моделі самоврядування в модель, яку успішно реалізовано в Канаді, країнах Балтії, Центральної та Східної Європи.

На основі осмислення канадського досвіду муніципальних реформ можна обґрунтувати необхідність здійснення у процесі державно-управлінських реформ в Україні низки заходів, спрямованих на перетворення місцевого самоврядування в дієздатне джерело громадської ініціативи, рушійну силу перетворень. Зокрема, щодо переміщення акцентів стосовно управління територіями з центру на самі території, територіальні громади; максимального наближення самоврядних інститутів влади до громадянина; законодавчого закріплення права виборності всіх інститутів влади, пов'язаних із життям територіальних громад; забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування; переходу до повноцінного самоврядування на рівні областей і районів завдяки утворенню виконавчих органів районних та обласних рад; підкріплення відповідальності місцевого самоврядування ресурсами, потрібними для виконання покладених на нього обов'язків, і насамперед власними доходами, майном і землею; визначення системи між територіальною громадою, районом та областю; запровадження договірної форми виконання делегованих повноважень, згідно з яким делегування останніх має обов'язково супроводжуватися наданням необхідних для їх здійснення коштів; законодавчого закріплення ролі й місця асоціацій місцевих влад та інших інститутів, які репрезентують інтереси місцевого самоврядування; впровадження механізмів і процедур громадської участі у вирішенні місцевих проблем; формування механізмів партнерства – і між державною владою та місцевим самоврядуванням, і між місцевим самоврядуванням, громадськістю та бізнесом [2].

### Список використаних джерел

1. *Козюра І. В.* Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді / І. В. Козюра. – К. : НАДУ, 2004. – 332 с.
2. *Козюра І.* Місцеве врядування в Канаді / І. Козюра. – К. : УАДУ, 2001. – 156 с.

### **АКТИВІЗАЦІЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН ПІД ЧАС МУНІЦИПАЛЬНИХ РЕФОРМ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

**Анатолій МАТВІЄНКО,**  
*кандидат політичних наук*

Важливим складником сучасних стратегій реформування місцевого самоврядування у європейських країнах є збільшення можливостей для участі населення у вирішенні місцевих справ. Досить часто у процесі реформи здійснюється перехід до прямих виборів мера, що, з одного боку, зміцнює демократичні принципи, а з другого – підвищує ефективність діяльності органу місцевого самоврядування завдяки наявності чіткого зв'язку між результатами праці мера та його шансами на переобрання.

Так, голова відповідного органу самоврядування, обраний прямим голосуванням, може забезпечити більшу прозорість і відповідальність за продуктивність діяльності підпорядкованого йому органу, а концентрація політичної влади в одних руках може зробити політичний процес більш ефективним, визначаючи зміст і тривалість політичних дискусій, змушуючи різні політичні сили швидше шукати компромісне рішення.

Такий інститут сильного мера, обраного прямим голосуванням, також сприяє більшій репрезентативності, участі громадян та увазі до проблем населення. Прямі вибори надають мерам власну легітимність і створюють можливість для більш незалежної поведінки. У зв'язку із цілком зрозумілим бажанням бути обраним на повторний термін мери більше орієнтувалися на задоволення потреб населення, а не на партійні інтереси. Зокрема, в багатопартійному місті без домінуючої політичної партії мер може розраховувати на підтримку кількох політичних сил, тому він змушений відмовитися від опори виключно на власну політичну партію, а враховувати інтереси інших гравців політичної сцени. До того ж, принаймні в Німеччині, виконавча влада мера не зазнала змін, але новий спосіб легітимації влади мера через прямі вибори («призначення» людьми) давав йому підстави для більш частого втручання у процес ухвалення рішень. Виконуючи функцію



представника держави в дуалістичній системі Німеччини, мери втручалися у процес адміністративного планування, використовуючи своє право вето для підтримки місцевих рад.

З початку 1990-х років майже у всіх країнах ЄС було введено місцеві референдуми. Деякі муніципальні статути, які набули чинності в 1990-х роках, містять елементи прямої демократії. Вони розглядаються як інструменти контролю над виконавчою владою та обмеження партійного домінування в радах. На думку ініціаторів реформи, референдум як спосіб безпосереднього волевиявлення громадян має посилити відповідальність місцевої влади. У зв'язку з цим у 1993 р. Рада Європи прийняла резолюцію про місцеві референдуми, підготовлену Комітетом міністрів у справах місцевого самоврядування. А у 1996 р. Рада Європи розробила рекомендації для держав-членів щодо визначення основних питань, які можуть виноситися на референдум, та його законодавчого забезпечення.

На місцевому рівні у європейських країнах досить рідко проводяться обов'язкові референдуми. Так, у Чехії його проведення вимагається лише у разі відділення органу місцевого самоврядування, а в Італії – для об'єднання двох і більше муніципалітетів. У Ліхтенштейні й багатьох муніципалітетах Швейцарії рішення про позики чи збільшення боргу органу місцевого самоврядування завжди має бути винесене на референдум.

Громадяни можуть ініціювати проведення референдуму за власною ініціативою лише в Австрії, Болгарії, Італії, Ліхтенштейні, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Словаччині, Словенії, Фінляндії, Франції, Угорщині та Швейцарії. При цьому в Чехії проведення референдуму можливе лише на місцевому рівні, для національного рівня такий інструмент прямої демократії не передбачено.

Тут доцільно вказати на значне відставання України в цьому питанні. Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. є морально застарілим, закріплює складний механізм ініціювання та проведення референдумів. Прийнятий 6 листопада 2012 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI стосується лише загальнонаціонального рівня, ігноруючи нагальну необхідність модернізації правил проведення місцевих референдумів.

Одним з інструментів прямої демократії, крім місцевих референдумів, стали нові виборчі закони, що зменшують вплив політичних партій і дають виборцям більше можливостей для вибору своїх кандидатів. Цього вдалося досягти завдяки зменшенню прохідного бар'єра на місцевих виборах із посиленням прав партій у процесі відбору кандидатів. Наприклад, у деяких німецьких землях запроваджено систему персонального голосування. Крім того, дедалі ширше використання

сучасних технологій, зокрема інтернету, призводить до того, що на нього покладається дедалі більше надій у питанні посилення місцевої демократії, підвищення прозорості й використання нових засобів політичної комунікації. Так, електронне голосування замість звичайного паперового на виборчих дільницях зможе сприяти підвищенню явки виборців і зменшенню витрат на проведення виборів.

Іншим способом залучення більшої кількості жителів до місцевої політики є запровадження нового інституту – місцевих дорадчих рад. У Західній Європі територіальні реформи в 1960–1970-х роках часто призводили до скорочення представницьких функцій місцевих рад: маленькі населені пункти втрачали свою незалежність, входячи до складу більших адміністративно-територіальних одиниць. Однак характерні для цих нових інститутів недостатня репрезентативність і повноваження часто критикуються фахівцями. Нині в низці міст ці інститути мають власний невеликий бюджет та важливі права у процесі ухвалення рішень із місцевих проблем. До того ж деякі статuti територіальних громад передбачають створення спеціального представницького органу для певних зацікавлених груп (іноземців, пенсіонерів, інвалідів та ін.) за типом квазіпарламенту чи дорадчих рад. Такий орган формується переважно внаслідок прямого голосування членами конкретної зацікавленої групи і має на меті здійснювати вплив на діяльність місцевого виконавчого органу чи ради для захисту інтересів своїх членів.

Останнім інструментом прямої демократії є «круглі столи», форуми, громадські слухання та інші подібні заходи (Конференції майбутнього, Громадське планування тощо) як протидія залученню спеціальних зацікавлених груп до процесу ухвалення рішень (зовнішніх гравців, великого капіталу, промисловців тощо) та політичній апатії населення. Деякі з цих інструментів закріплено в національному законодавстві, інші – у статутах місцевих громад. Понад те, деякі з них реалізуються у представницькій системі місцевого рівня. Наприклад, у Німеччині в середині 1990-х років стартував проект «Місцевий порядок денний XXI», який популяризував нові методи участі громадян. Форуми часто використовують для розбудови нових мереж і соціального капіталу.

Отже, стратегії реформування місцевого самоврядування у країнах Європи передбачають такі механізми збільшення можливостей для участі громадян у здійсненні місцевої політики: перехід до прямих виборів мера, зменшення прохідного бар'єра на місцевих виборах, розширення сфери застосування референдумів, запровадження місцевих дорадчих рад та активне використання різних видів безпосередніх комунікацій з населенням («круглі столи», форуми, громадські слухання тощо). В українських умовах найбільш оптимальним сценарієм акти-

візації громадянської участі на місцевому рівні могло б стати вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази щодо проведення референдуму та розроблення нової моделі виборів депутатів місцевого рівня, яка сприяла б ліпшому представництву інтересів членів територіальних громад у відповідних радах.

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Надія ПЕЛІВАНОВА**

Затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 стало переконливим визнанням з боку держави необхідності підвищення ролі громадянського суспільства в політичному процесі. Важливим складником анонсованих реформ у цій сфері є розширення можливостей громадської участі у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, з-поміж першочергових заходів для виконання Стратегії передбачається внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення (реєстр. № 3654); удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до ухвалення рішень органами місцевого самоврядування (*далі* – ОМС).

Проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» № 3654 з 2009 р. готується до другого читання [1]. У цьому проекті змін пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» положеннями про обов'язкове створення громадських рад при місцевих радах, проведення консультацій із громадськістю ОМС і сприяння здійсненню громадських експертиз. Ці новації є дуже актуальними, оскільки норми урядових документів, що регламентують порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, створення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, мають рекомендаційний характер для ОМС. Це створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами. У багатьох громадах узагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах і проведення консультацій

із громадськістю. Місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їхні запити щодо здійснення громадських експертиз. Іноді несприяння ОМС у здійсненні громадських експертиз змушує громадські організації звертатися до прокуратури.

Не применшуючи важливість ухвалення запропонованих змін, варто звернути увагу на системні недоліки цього Законопроекту. Передусім він не розкриває змісту взаємовідносин між громадськістю та органами місцевої влади у процесі здійснення громадських експертиз і проведення консультацій, не роз'яснює можливості суб'єктів цієї діяльності (у приписах Законопроекту йдеться і про «громадськість» загалом, і окремо про громадян та їх об'єднання як суб'єктів відповідних відносин). Водночас із положень проекту випливає, що зміст своєї діяльності у формі «сприяння здійсненню громадської експертизи» та консультацій із громадськістю місцеві держадміністрації та ОМС визначатимуть самостійно, оскільки Законопроект не пропонує ані тлумачення термінів «громадська експертиза», «консультації з громадськістю», ані змістовного наповнення поняття «сприяння здійсненню громадської експертизи» в Законі.

Регламентацію порядку проведення консультацій із громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності ОМС, інформування громадськості про свою діяльність, а також положення про громадську раду, інший консультативно-дорадчий орган, що утворюється при ОМС, Законопроектом винесено на рівень місцевих рад. З одного боку, такий варіант нормативно-правового регулювання сприяє розвитку локальної нормотворчості, зміцненню правової, організаційної та фінансової автономності місцевого самоврядування, дає змогу врахувати місцеві традиції та особливості. Утім деякі важливі аспекти таки мають бути прописані на рівні закону, адже відсутність у законопроекті положень про щорічне планування ОМС консультацій із громадськістю, переліку кола питань, щодо яких проведення консультацій має обов'язковий характер, а також порядку фіксації результатів громадської консультативної участі фактично не створює для місцевих рад нових обов'язків щодо їхньої співпраці із членами громад.

Процес розроблення проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ще триває. Аналіз нормотворчих пропозицій, спрямованих на вдосконалення гарантій участі громадськості в ухваленні рішень ОМС, дає змогу виокремити певні особливості. Передусім варто відзначити неузгодженість поглядів ініціаторів законодавчих змін на вирішення питання про обов'язковість наявності Статуту у громади. Так, проектом Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 09 лютого 2012 р. № 10025,

який було знято з розгляду, пропонувалося встановити обов'язок відповідної місцевої ради щодо розроблення та прийняття Статуту територіальної громади з винесенням питання про його затвердження на місцевий референдум [2]. У Проекті закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 19 листопада 2012 р. № 11439 (далі – Проект № 11439) норма про наявність Статуту формується як право громади. При цьому Статут громади приймається не менше як двома третинами голосів від загального складу ради, а питання про винесення Статуту громади на затвердження референдумом вирішується місцевою радою [3].

Деякі законотворчі пропозиції, навпаки, зменшують гарантії участі членів громад у вирішенні питань місцевого значення. Так, наприклад, автори Проекту № 11439 не вважають за доцільне виносити регламентацію проведення загальних зборів громадян на законодавчий рівень, обмежують територію проведення загальних зборів і перелік суб'єктів права на скликання загальних зборів виключно громадянами України, що не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнятій Радою Європи в лютому 1992 р.

Ініціатори законопроектів загалом вважають достатніми правові наслідки для ОМС від рішень громадськості, передбачені чинним законодавством. Найбільших змін зазнали норми про громадські слухання. По-перше, запропоновано досить широкий перелік питань, із приводу яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку до ухвалення радою відповідного рішення. По-друге, дієвою гарантією залучення громадськості до ухвалення рішень ОМС у законопроекті є визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними. Такими підставами можуть бути уникнення розгляду пропозицій громадськості ОМС, а також порушення вимог локальних нормативно-правових актів щодо порядку організації громадських слухань.

Регламентація інших форм громадської участі в ухваленні рішень місцевих рад залишилася майже незмінною. Можна відзначити лише кілька доповнень щодо наслідків проведення загальних зборів і звернення членів громад із місцевими ініціативами: обов'язковий розгляд на сесіях місцевих рад рішень загальних зборів, у яких містяться конкретні звернення чи пропозиції; встановлення двомісячного терміну для винесення місцевих ініціатив на розгляд, а у виняткових випадках – скликання спеціальної позачергової сесії для розгляду ініціативи; надання гарантованого права на виступ із доповіддю представника ініціативної групи.

На підставі викладеного можна дійти таких висновків.

1. На сьогодні немає консенсусу в експертному середовищі щодо змісту законодавчих змін, спрямованих на розширення можливостей

громадської участі у здійсненні місцевого самоврядування. Якщо проєкт внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення потребує доопрацювання деяких механізмів його реалізації, то концепції вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до ухвалення рішень ОМС на сьогодні не створено.

2. У процесі вдосконалення правового забезпечення форм участі громад необхідно вирішити, які питання потребують законодавчого регулювання, а які можна винести на рівень локальної нормотворчості. Якість більшості локальних нормативно-правових актів поки що не дає змоги вирішувати проблеми законодавчого унормування механізмів місцевої демократії. Отже, головною метою удосконалення законодавства у цій сфері має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для членів громад не буде повністю залежати від позиції органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

3. З огляду на рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) щодо підписання та ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні доцільно надати право на скликання загальних зборів усім постійним жителям територіальної громади, що вимагає відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому контексті потребує уваги Проєкт закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», розроблений експертами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», який протягом 2010–2011 рр. пройшов стадію обговорення серед представників органів виконавчої влади та ОМС, лідерів громадських організацій, органів самоорганізації населення, експертів і науковців 21 регіону України [4]. Нині цей Законопроект дає змогу адекватно вирішувати більшість проблем, пов'язаних із неналежним правовим забезпеченням зазначеного механізму реалізації прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

4. Важливим акцентом реформ має стати зміна юридичної сили рішень громадськості. У зв'язку з цим пропозицію щодо визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними доцільно поширити на застосування всіх форм локальної демократії. Рекомендуємо прописати цю норму не як частину статті про громадські слухання, а в окремій статті Закону зазначити, що ухвалення місцевою радою рішення з порушенням вимог закону та локальних нормативно-правових актів щодо реалізації членами територіальних громад права на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування є підставою для судового визнання рішень ради нечинними. Такий варіант регламентації

дасть змогу охопити порушення на всіх стадіях безпосередньої участі громадськості в ухваленні політичних рішень. Уніфікованого підходу, на наш погляд, варто дотримуватися і в разі розширення положень щодо наслідків розгляду рішень громадськості. Доцільно додати норми про варіанти рішення місцевої ради щодо розгляду місцевих ініціатив: прийняття проекту рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, за основу в повному обсязі або частково; відхилення проекту рішення; відправлення проекту рішення на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради. Такий самий обов'язок для місцевих рад щодо аргументації власного рішення має бути передбачений і у випадку розгляду пропозицій, поданих під час громадських слухань. Крім того, встановлення терміну розгляду проектів рішень є актуальним для реалізації цього права громадян у порядку місцевої ініціативи і за результатами громадських слухань. Також сприятиме вдосконаленню механізму забезпечення гарантій участі членів громад у здійсненні місцевої політики надання їм права оскаржити рішення місцевої ради про відхилення їх пропозицій у порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом місцевої ради.

### **Список використаних джерел**

1. *Про прийняття* за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення : постанова Верховної Ради України від 23.10.2009 р. № 1689-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-17>

2. *Про місцеве* та регіональне самоврядування в Україні : проект закону України від 9.02.2012 р. № 0025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42500](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42500)

3. *Про місцеве* самоврядування в Україні : проект закону України від 19.11.2012 р. № 11439 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44844](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44844)

4. *Удосконалення* законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання : зб. матеріалів п'ятої всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення (Вінниця, 15–16 травня 2010 р.) / за ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. – С. 80–97.

## **НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ВИРІШЕННІ МІСЦЕВИХ ПИТАНЬ**

**Олена СТОЙКО,**

*кандидат політичних наук*

З кінця ХХ ст. у низці європейських країн спостерігається стійка тенденція до розширення практики залучення громадян до участі у вирішенні питань не лише місцевого, а й регіонального значення. На необхідності впровадження різних (у т.ч. нових) механізмів участі громадян у роботі регіональних органів влади наголошується в Рекомендації (2009)2 Комітету міністрів Ради Європи [7] та Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [6]. В Україні різні форми такої участі хоча й закріплені в законодавстві, але недосконалість механізмів їх реалізації є основною перешкодою для їх використання.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає застосування такого механізму залучення громадян до вирішення місцевих проблем, як місцеві збори, і вимагає їх обов'язкового проведення при вирішенні питання про реорганізацію або ліквідацію діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами (п. 30 частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та частина шоста ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту» [1]). Однак він не дає відповіді щодо того, хто може бути ініціатором скликання зборів, які питання належать до їх компетенції, як визначається порядок денний і враховуються результати слухань у діяльності органів місцевого самоврядування. На думку законодавців, ці питання мають бути виписані у спеціальному законі та статусі територіальної громади, які ще не стали достатньо поширеними в Україні.

Деяко ліпша ситуація склалася щодо громадських слухань. Частина перша ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає їх як зустріч із депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Закон також вимагає проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов'язково розглядати органам місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад, тому всі процедури з цього питання



мають бути чітко викладені в статуті або винесені в окреме положення (в додаток), який є його невід'ємною частиною. Остання вимога є більш надійною гарантією права громадян на участь у розв'язанні місцевих питань, оскільки внести зміни до статуту значно складніше, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради.

Згідно з положеннями згаданого Закону предметом слухань можуть бути будь-які питання місцевого значення, які належать до компетенції місцевого самоврядування. Як свідчить вітчизняний досвід, найчастіше громадські слухання проводяться для обговорення проєктів (містобудівного обґрунтування розміщення земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових і нежитлових об'єктів; змін цільового призначення земельних ділянок; проєктів містобудівної документації спорудження пам'ятників; затвердження правил благоустрою), затвердження тарифів на перевезення пасажирів у громадському транспорті; затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, питань вивезення сміття, охорони довкілля тощо.

Ефективному використанню цього механізму участі громадян сприяє Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні [2]. Згідно з п. 11 Порядку пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проєктів містобудівної документації в місячний термін. Якщо з приводу цих пропозицій розробник і замовник не можуть самостійно ухвалити рішення або існують спірні питання, особи, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, повідомляють про це відповідному органу місцевого самоврядування для ухвалення останнім рішення про утворення погоджувальної комісії. Затвердження проєктів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємним складником зазначеної документації (п. 17). Однак цей Порядок не містить норм про судове оскарження відповідних рішень органів місцевого самоврядування щодо врахування або відхилення пропозицій громадськості.

Сприяти активізації участі населення покликані органи самоорганізації населення, що згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення» (ОСН) [4] створюються особами, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Пункт 3 ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [5] зафіксував право ОСН вимагати звіт депутата місцевої ради: «Звіт депутата місцевої

ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення».

До недоліків Закону, що регулює створення ОСН, слід зарахувати:

- складну процедуру ініціювання утворення ОСН;
- складність отримання дозволу ради на створення такого органу (рада повинна розглядати й ухвалювати рішення майже за кожною окремою ініціативою, оскільки термін звернення із заявами не обмежено);

- відсутність диференційованого підходу до визначення повноважень громадських комітетів;

- відсутність чітких формулювань про відповідальність ОСН, їх керівників за наслідки їх роботи, зокрема за результати діяльності щодо здійснення ними делегованих повноважень рад і їх органів.

Отже, чинним законодавством закладено основу для участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, однак недосконалість прописаних у ньому механізмів не дає змоги громадянам повною мірою користуватися наданими їм правами.

### Список використаних джерел

1. *Про дошкільну освіту*: закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III // Голос України. – 2001. – 2 серпня.

2. *Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні*: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 2 червня.

3. *Про місцеве самоврядування в Україні*: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня.

4. *Про органи самоорганізації населення*: закон України від 11.07.2001 р. № 2625-14 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

5. *Про статус депутатів місцевих рад*: закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // Голос України. – 2002. – 7 серпня.

6. *Citizen participation at local and regional level in Europe*. Resolution 326 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1854777&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

7. *Recommendation CM/Rec (2009) 2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation*

and participation policies at local and regional level [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1418893&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

## **ПРОБЛЕМИ ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИХ КООПЕРАТИВІВ В УКРАЇНІ ТА СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

**Людмила ЧЕРВАТЮК**

Говорити про побудову громадянського суспільства і не згадувати про органи самоорганізації населення неможливо. Своєю чергою треба проаналізувати досвід самоорганізації та самоврядування і в менших колективах, об'єднаних за принципом проживання в одному будинку протягом багатьох років. З'ясувавши, які механізми працюють, а які – ні, можна було б перейти й на інші рівні самоврядування населення. Проблем вистачає, але їх необхідно вирішувати, щоб іти далі, а також слід акцентувати увагу і на позитивній ролі цих об'єднань.

Відповідно до ст. 4 Житлового кодексу УРСР житловий фонд включає: жилі будинки і жилі приміщення в інших будівлях, що належать державі (державний житловий фонд); жилі будинки і жилі приміщення в інших будівлях, що належать кооперативним організаціям, їх об'єднанням, профспілковим та іншим громадським організаціям (громадський житловий фонд); жилі будинки, що належать житлово-будівельним кооперативам – ЖБК (фонд житлово-будівельних кооперативів – їх кількість, для прикладу, по Шевченківському району становить 103, із них три перереєструвалися в об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), але на свій баланс поки що будинки ЖБК не перевели); жилі будинки (частини будинків), квартири, що належать громадянам на праві приватної власності (приватний житловий фонд); квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, а також жилі приміщення в інших будівлях усіх форм власності, що надаються громадянам, які відповідно до закону потребують соціального захисту (житловий фонд соціального призначення).

Одним із напрямів прискорення вирішення житлової проблеми в Україні протягом 40 років, починаючи з 60-х років ХХ ст., було розширення кооперативного житлового будівництва при забезпеченні суворого дотримання законодавства, що регулювало діяльність ЖБК. Житлово-будівельний кооператив – некомерційна організація, метою якої є задоволення потреб його членів у житлі. У ЖБК можуть об'єднуватися громадяни для будівництва нового будинку, придбання

нових або капітально відремонтованих будинків чи таких, які потребують капітального ремонту та реконструкції, здійснення ремонту за власні кошти тощо. Кооперативи організовувалися переважно у 60-х роках ХХ ст. (останній ЖБК введено в експлуатацію в 1998 р. в м. Києві) при виконках місцевих рад, підприємствах, установах та організаціях. Порядок виникнення і повноваження ЖБК регулювалися й досі регулюються Житловим кодексом України, Постановою Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» від 30 квітня 1985 р. № 186, Постановою Ради міністрів УРСР і Укрпрофради «Про затвердження Правил обліку громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу» від 5 червня 1985 р. № 228, Постановою КМУ «Про дальший розвиток житлово-будівельної (житлової) кооперації» від 20 жовтня 1992 р. № 593, Законом України «Про кооперацію» від 10.07.2003 р. № 1087-IV й іншими нормативними актами в частині, що не суперечить чинному законодавству. Кооперативи діють на підставі статутів, прийнятих відповідно до Примірного статуту ЖБК загальними зборами громадян, які вступають до нього, і зареєстрованого в установленому порядку.

Спорудження житлових будинків ЖБК здійснювалося переважно за типовими проектами, а також за індивідуальними проектами та могло відбуватися лише після внесення кооперативами в банк власних коштів у розмірі 10 % вартості будинку й надання кооперативу державного або банківського кредиту. З 1998 р. такі кредити для будівництва ЖБК державою не передбачені, а це могло б вирішити проблеми забезпечення житлом великої кількості тих, хто потребує поліпшення житлових умов. Замість перевірених і апробованих кооперативних схем нам пропонують інвестиційні, з якими виникає багато проблем.

Після спорудження або придбання житлового будинку (будинків) ЖБК повинен був їх зареєструвати в бюро технічної інвентаризації. З моменту реєстрації ЖБК набуває права власності на будинок (будинки). Житлово-будівельні (житлові) кооперативи здійснювали та продовжують здійснювати експлуатацію і ремонт належних їм будинків за власні кошти. Рішення про організацію кооперативів при підприємствах, установах, організаціях ухвалювалися з урахуванням пропозицій трудових колективів.

Громадяни, яких було включено до затвердженого виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів списку осіб, що вступали до організованого ЖБК, вважалися його членами з дня реєстрації статуту, а громадяни, яких було прийнято до діючого ЖБК, – із дня затвердження виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів рішення

загальних зборів членів кооперативу про прийняття до нього. Нині в архівах ЖБК зберігаються облікові справи його членів, починаючи тільки з 1978 р., і корінці ордерів, які отримали члени кооперативу при поселенні. Жодних інших документів, що стосуються діяльності ЖБК, знайти неможливо в одному місці, їх збереження залежить тільки від моральних і професійних якостей членів правління ЖБК. Статути, прийняті та зареєстровані в 1960-х роках, необхідно було переєструвати після 1985 і 1992 рр., а також періодично вносити до них зміни відповідно до чинного законодавства. Але цей процес ніким не контролюється, тобто влада самоусунулася від контролю за цими об'єднаннями. Реальної картини не знає ніхто, а це необмежене поле для зловживань у кожному ЖБК, і цю ситуацію треба негайно змінювати.

ЖБК створювалися за двома принципами: територіальним принципом організації ЖБК, коли вони утворюються при органах місцевого самоврядування, та за виробничим принципом, коли ЖБК створюється при певній юридичній особі. Причому рішення про організацію кооперативів при підприємствах, установах, організаціях ухвалювалися з урахуванням пропозицій трудових колективів відповідних юридичних осіб.

Водночас слід підкреслити, що в сучасних умовах організація та діяльність ЖБК і житлових кооперативів викликає певні труднощі, оскільки це питання в Україні врегульовано насамперед лише застарілим на сьогодні Примірним статутом ЖБК, загальними положеннями, передбаченими главою 5 Житлового кодексу. Цивільний кодекс України (ст. 86) містить лише загальні положення щодо здійснення діяльності споживчими кооперативами, до яких належать ЖБК. Безумовно, основним видом кооперації, що задовольняє житлово-побутові потреби своїх членів, залишаються ЖБК, які організовувалися для будівництва багатоквартирних будинків і подальшої їх експлуатації, адже мета організації ЖБК – забезпечення житлом членів кооперативу та членів їхніх сімей завдяки будівництву відповідного багатоквартирного будинку. При цьому зазначені кооперативи нині можна розподілити на такі, що створюються громадянами за сприяння органів місцевого самоврядування або зацікавлених юридичних осіб, і такі, що організуються громадянами та/або юридичними особами самостійно. У першому випадку зазвичай до ЖБК приймаються громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, у другому всі витрати покладаються на членів конкретного ЖБК. Варто зазначити, що для ЖБК 1 типу до цього часу ведеться облік та існує черга ще з 1978 р.

Порядок організації та діяльності ЖБК устанавлюється законодавством України й вище перерахованими документами, але вони не від-

повідують сучасній політичній, економічній, правовій системам України, а тому навряд чи здатні врегульовувати правовідносини у сфері ЖБК.

Нині є чинним Примірний статут ЖБК (затверджений Постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. № 186 із подальшими змінами та доповненнями). Він регулює широке коло відносин, переважно тих, що виникають усередині кооперативу: порядок організації та діяльності, зарахування громадян у кооператив, права та обов'язки останнього, права та обов'язки членів кооперативу і членів їхніх сімей, засоби кооперативу, органи управління тощо.

Потребують перегляду такі статті ЖК: ст. 33 (щодо права громадян на вступ до житлово-будівельного кооперативу і одержання в ньому жилого приміщення); ст. 134. «Облік громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу»; ст. 135. «Умови прийому громадян до членів житлово-будівельного кооперативу»; ст. 136. «Черговість прийому до членів житлово-будівельного кооперативу»; ст. 137. «Порядок організації і діяльності житлово-будівельних кооперативів»; ст. 138. «Контроль виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів за діяльністю житлово-будівельних кооперативів»; ст. 139. «Допомога держави житлово-будівельним кооперативам»; ст. 140. «Передача житлово-будівельному кооперативу рівноцінного жилого будинку замість того, що зноситься»; ст. 141. «Надання членові житлово-будівельного кооперативу квартири»; ст. 142. «Переважне право члена житлово-будівельного кооперативу на одержання жилого приміщення, що звільнилося в будинку кооперативу»; ст. 143. «Обмін жилого приміщення членом житлово-будівельного кооперативу»; ст. 144. «Найом жилого приміщення в будинку житлово-будівельного кооперативу»; ст. 145. «Користування жилим приміщенням членами сім'ї члена житлово-будівельного кооперативу»; ст. 146. «Поділ жилого приміщення між подружжям»; ст. 147. «Виключення з житлово-будівельного кооперативу»; ст. 148. «Виселення з будинку житлово-будівельного кооперативу»; ст. 149. «Визначення прав і обов'язків члена житлово-будівельного кооперативу».

Окремо варто зазначити, що нормативно-правові акти, які регулюють житлові відносини членів ЖБК та майнові правовідносини, у деяких випадках вступають у суперечність.

Житловий будинок (будинки) та надвірні будівлі належать ЖБК на праві спільної кооперативної власності (крім квартир, за які повністю сплачено пайові внески). При цьому розмір частки в майні будинку кожного співвласника визначається для кожного з них пропорційно розміру квартири, яка є їхньою власністю. Наявність частки у спільній власності власників квартир не означає, що власники можуть здійсню-

вати відчуження своєї частки окремо від відчуження квартири. Зазначені приміщення, що перебувають у спільній власності, є невід'ємною частиною будинку, а тому переходять до набувача разом з відчуженням самої квартири. Крім того, власники квартир не можуть за спільною згодою змінити розмір їхніх часток у майні будинку, а тому можна дійти висновку, що спільна власність власників квартир на допоміжні приміщення та приміщення загального користування не має самостійного юридичного значення й не може бути самостійним предметом договору, за яким може здійснюватися їх відчуження. А тому до цих відносин не застосовується норма ст. 362 про переважне право купівлі частки у праві спільної часткової власності. Право власності на житловий будинок виникає у ЖБК після прийняття державною приймальною комісією в експлуатацію житлового будинку й надвірних будівель і після його державної реєстрації. Приватизації квартири ЖБК не підлягають, власники кооперативних квартир, які повністю виплатили свої пайові внески, просто потребують реєстрації в БТІ. Тому слід виявити всі суперечності у правовому регулюванні. Так, згідно із Законом України «Про власність» власником квартири є громадянин, який повністю сплатив свій пайовий внесок за надану йому квартиру. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 18 вересня 1987 р. № 9 «Про практику застосування судами законодавства про житлово-будівельні кооперативи» підтверджує цю позицію і визначає, що згідно зі ст. 15 Закону України «Про власність» член ЖБК, який повністю сплатив свій пайовий внесок за надану йому квартиру, набуває права власності на квартиру і може розпоряджатися нею на свій розсуд – продавати, заповідати, обмінювати, у т.ч. на інше житлове приміщення в будинку державного або громадського житлових фондів чи іншого ЖБК, на житловий будинок (частину будинку), що належить громадянинуві на праві власності, і чинити щодо неї інші угоди, не заборонені законом. Зважаючи на це, особа, якій відчужено членом ЖБК квартиру, має переважне право на вступ до цього кооперативу. Так, договори, укладені між ЖБК і пайовиками, не підлягали обов'язковій державній реєстрації, що завжди було причиною виникнення подвійних продажів, виключити які можна лише за умови реєстрації договорів у державних органах

Необхідно усвідомити, що в Україні певними посадовими особами створені такі умови та придумуються міфи про неможливість перевірки ЖБК з огляду на певну специфіку внутрішньої роботи цих об'єднань. ЖБК не є суб'єктом підприємництва і провадить свою діяльність винятково для забезпечення виконання статутних цілей відповідно до чинного законодавства. ЖБК здійснює свої повноваження власника так, щоб ця діяльність не порушувала житлові права членів ЖБК.

Член кооперативу, який одержав житло (квартиру) в будинку ЖБК, але не викупив її, має низку житлових прав, одні з яких він здійснює у встановленому законом і нормативно-правовими актами порядку самостійно, а інші – за згодою кооперативу. До перших згідно з ч. 2 ст. 384 Цивільного кодексу належать права у сфері володіння та користування житлом, до других – права у сфері розпорядження житлом. Від розпорядження квартирою необхідно відмежовувати розпорядження пайовим внеском. Член ЖБК може на власний розсуд заповідати пай, передавати його будь-кому з постійно проживаючих із ним повнолітніх членів сім'ї. У разі викупу квартири член житлово-будівельного (житлового) кооперативу стає її власником, а отже, набуває усіх правомочностей, які мають власники іншого житла. Для вчинення такого викупу немає потреби укладати спеціальний договір. Таким чином, моментом виникнення права власності на таке майно є момент фактичного внесення платежів на погашення кредиту, використаного на будівництво квартири чи іншого об'єкта. Зміст правовідносин, які виникають після викупу, багато в чому залежить від кількості викуплених квартир у ЖБК. Так, якщо всі члени кооперативу здійснили викуп займаних ними квартир, то, відповідно, вони набувають на них права приватної власності, а неподільні конструкції будинку загального користування й загального майна стають їхньою спільною частковою або сумісною власністю, що може бути також урегульовано договором між ними (правовий режим таких об'єктів див. у коментарі до ст. 382). Якщо ж викуп вчинила частина членів кооперативу, то вони стають власниками цих квартир, а кооператив залишається власником решти квартир. При цьому виникають досить складні відносини спільної власності і між власниками викуплених квартир, і між власниками та кооперативом.

Треба ще раз зазначити, що власникам квартири у дво- або багатоквартирному житловому будинку належать на праві спільної сумісної власності приміщення загального користування, опорні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання за межами або всередині квартири, яке обслуговує понад одну квартиру, споруди й будівлі, призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані в житловому будинку.

Спираючись на положення чинного законодавства у сфері приватної власності, слід наголосити, що власник квартири в будинку кооперативу не може бути виселений з неї з мотивів виключення з кооперативу. Власник квартири в будинку кооперативу може бути позбавлений права власності на квартиру лише в порядку і на підставах, установлених законом.



У порядку дискусії та вироблення загальних підходів до вирішення означених проблем варто розглянути напрями прискорення розв'язання житлової проблеми в Україні й через розширення кооперативного житлового будівництва, зазначивши, що це потребує істотного вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність ЖБК. При цьому вважаємо, що загальнодержавна перереєстрація ЖБК у ОСББ, яку пропонують деякі фахівці за аналогією до прибалтійських держав і Росії, не вирішить усі питання ЖБК в Україні. Ми повинні знайти рішення та спосіб подолання цих проблем.

Наведемо деякі цифри: у Шевченківському районі столиці зареєстровано близько 120 ОСББ, з яких тільки 55 взяли будинок на баланс. Решта ОСББ або напівживі, або «лежачі». Головною проблемою 80 ОСББ району є відсутність технічної документації, що гальмує передання будинків на баланс. Щодо відносин об'єднань з «Київенерго» та «Київводоканалом», то ОСББ змушували підписати договір, який суперечить як мінімум двом Постановам Кабінету Міністрів. Треба також усвідомлювати, що на відміну від ЖБК ОСББ – це лише будинковий комітет із суто господарськими функціями, який управляє власним майном. Тобто мешканці багатоквартирного будинку, об'єднавшись, перебирають на себе відповідальність за утримання та обслуговування всього свого будинку – разом із тепловими й водогінними мережами, підвалами, дахами, сходовими клітками тощо, а також прибудинкової території. Тепер уже ОСББ напряду укладає угоди з організаціями про надання ними комунальних послуг. І якщо більшість мешканців збереться і проголосує за збільшення квартплати чи якісь додаткові комунальні послуги, то незгодна меншість також буде змушена пристати на ці умови і платити. Причому державні пільговики не завжди можуть скористатися правом хоча б знижки квартплати. Це – реалії життя в будинках з новоствореними організаціями. І в ЖБК, і в ОСББ голова правління на певний термін, означений у Статуті, обирається з-поміж членів об'єднання, що проживають у квартирах ЖБК або ОСББ, а вже управителі або навіть державні ЖЕКи чи приватні житлово-експлуатаційні організації наймаються правлінням для обслуговування будинків і прибудинкової території.

Проаналізувавши проблеми, що виникають на цьому етапі в ЖБК, вважаємо, що все можна виправити, й починати потрібно зі змін в управлінні та веденні господарської діяльності цих об'єднань. Систему взаємовідносин між членами кооперативу та правлінням треба побудувати таким чином. *Насамперед необхідно дати змогу укладати прямі договори на надання послуг по кожній квартирі із прямими постачальниками послуг (наприклад, «Київенерго» і «Київгазом», а також на ви-*

везення сміття, прибирання, ремонт, дезінфекцію) та надання послуг із правлінням ЖБК та ОСББ. Стосовно оплати послуг у кожній квартирі вся інформація має бути представлена на сайті ЖБК, а також необхідно забезпечити цілодобовий доступ до цієї інформації. Будь-яка інформація на паперових носіях щодо взаємовідносин між членами кооперативу має дублюватися в електронному архіві ЖБК. Щомісячну звітність керівництва ЖБК необхідно розміщувати на інтернет-сторінках для інформування всіх мешканців ЖБК про витрати по кожній квартирі, а також звіти про надання послуг згідно з договором і витрати на утримання місць загального користування. Варто оперативно оцінювати якість надання комунальних послуг; кілька ЖБК можуть об'єднатися для створення диспетчерської служби, яка має працювати цілодобово, або укласти прямі договори з аварійними службами постачальників послуг. За багатоканальними телефонами можна буде отримати будь-яку інформацію, що стосується взаємовідносин між постачальником житлово-комунальних послуг та їх отримувачем. Заявку можна буде оформити й через інтернет, а також написати й зареєструвати будь-яку заяву тощо. Крім того, можливо буде в режимі онлайн зробити звірку щодо оплати житлово-комунальних послуг по кожній квартирі, конкретному під'їзду й будинку загалом і планувати поточні та капітальні ремонти, надаючи для обговорення мешканцям кошториси витрат, аналізуючи кожну статтю витрат і обираючи з кількох спеціалізованих ремонтних бригад одну, але з оптимальним співвідношенням «ціна – якість».

Загальні збори членів кооперативу мають бути регулярними і проводитися не рідше двох разів на рік; на них і відпрацьовуватиметься процедура ухвалення рішень і визначатимуться види, черговість та обсяги ремонтних робіт, контролюватиметься їх якість, а також затверджуватиметься штатний розклад і визначатиметься персональний склад працівників, які обслуговують будинок, установлюватиметься їм заробітна плата, контролюватиметься розподіл коштів ЖБК, здійснюватиметься право розпоряджатися активами ЖБК (передання в оренду приміщень, використання прибудинкової території тощо). Рішення зборів слід вважати легітимним за умови підтримання його 98 % мешканців ЖБК, а в разі отримання кредитів у банківських установах на проведення ремонту тощо – тільки за умови стовідсоткової згоди членів кооперативу.

*Необхідно передбачити можливість оперативної перевірки використання коштів ЖБК та ОСББ структурами міської влади або громадської інспекції за заявою будь-якого члена кооперативу та ознайомлення з висновками органів, що здійснюють перевірки, 100 % мешканців, які проживають на території цих об'єднань.*

Треба розуміти, що контрольні функції у органів державної влади за окремою діяльністю ЖБК ніхто не відбирав, контроль має здійснюватися в межах компетенції, встановленої законодавством України. Заборонено втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у фінансово-господарську та іншу діяльність ЖБК, за винятком випадків, передбачених законом. Необхідно прописати ці «межі компетенції» та «випадки, передбачені законом», для розуміння владних повноважень згаданих органів стосовно контролю за діяльністю ЖБК. Необхідно також організувати періодичне навчання керівного складу ЖБК з адміністративного, фінансового менеджменту, маркетингового планування та управління конфліктами, а також з інших галузей за потребою. Як мінімум двічі на рік керівництво ЖБК має здійснювати оцінку діяльності об'єднання. Кожен член кооперативу оцінює якість співпраці з погляду управління, фінансової стабільності та послуг, які надаються мешканцям за такими критеріями: діяльність ЖБК щодо виконання своїх обов'язків із задоволення потреб/інтересів своїх членів (завдяки поліпшенню управління, обслуговування та умов життя); рівність (усі/більшість членів одержують рівні вигоди); звітність (чи несуть члени й керівники відповідальність за свої дії); рівень прозорості (чи прозоро ухвалюються рішення, здійснюються фінансові операції та надається інформація за проведеними розрахунками); наявне почуття власності (чи вважають себе члени кооперативу власниками ЖБК).

Оцінка участі, в межах якої кожен має змогу висловити думку з приводу якості послуг та якості проживання в будинку, що належить ЖБК, надасть значення, засноване на його/її власних судженнях. Остаточний результат засвідчує сильні та слабкі сторони ЖБК і розкриває можливості для поліпшення якості життя в цих об'єднаннях. Процедура оцінювання може бути різною: анкетування або інтернет- чи телефонне опитування. Нині розробляються пілотні соціальні інтернет-проекти для визначення якості житлово-комунальних послуг на сайтах ЖБК, доступ до яких можливо буде здійснювати з будь-якого телекомунікаційного обладнання – телефону стаціонарного, мобільного телефону тощо. Зібрана інформація аналізуватиметься, результати виводитимуться на обговорення загальних зборів, де з'ясуватиметься думка кожного члена кооперативу щодо дій, які необхідно вчинити для поліпшення роботи ЖБК. І тоді мешканці будинку відчуватимуть більшу відповідальність за ухвалені рішення та ліпше усвідомлюватимуть свою роль у розвитку громади. У результаті отримаємо поліпшення економічних умов, психологічного самопочуття та моральне задоволення від повсякденної участі у вирішенні проблем у колективі ЖБК. Це свідчить про те, що необхідно дуже ретельно аналізувати

багаторічний досвід ЖБК і прописувати законодавчі акти, постійно порівнюючи можливості різних форм існування громадських об'єднань у житловому секторі України. І за нормального рівня наведення порядку в існуючих ЖБК з боку громадськості й держави можна було б рекомендувати (принаймні для молоді) будівництво молодіжних кооперативів за рахунок коштів Державного фонду молодіжного будівництва на початковій стадії замість того, щоб використовувати цей фонд для надання кредитів (під 3 %) уже існуючим ОСББ для власних потреб тощо. У бюджеті країни майже ніколи не буває достатньої кількості коштів, просто слід направляти фінансові потоки у пріоритетних напрямках, а створення умов для всебічного розвитку дітей і молоді завжди було пріоритетом для нашого народу.

## **СПИСОК УЧАСНИКІВ**

### **АНДРІЙЧУК**

Тетяна Сергіївна

завідувач сектору сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з об'єднаннями громадян Департаменту інформації та комунікацій із громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України

### **БАРАН**

Володимир Васильович

аспірант кафедри політології Міжрегіональної Академії управління персоналом

### **БАРМАТОВА**

Ірина В'ячеславівна

заступник директора, керівник аналітичної служби Асоціації приватних закладів освіти України

### **БАРМАТОВА**

Світлана Петрівна

завідувач кафедрою соціології та соціального управління Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України, директор Аналітичного центру вивчення суспільства, доктор соціологічних наук

### **БЕЗЗУБКО**

Борис Ігорович

асистент кафедри «Менеджмент у невиробничій сфері» Донецького державного університету управління

### **БЕЗЗУБКО**

Лариса Володимирівна

професор кафедри «Менеджмент організації» Донбаської національної академії будівництва і архітектури, доктор наук з державного управління, професор

### **БЕРЕЗА**

Анатолій Валентинович

докторант відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат політичних наук

### **БИСТРИЦЬКИЙ**

Євген Костянтинович

виконавчий директор Міжнародного фонду «Відродження», доктор філософських наук

### **БОРИНСЬКА**

Ольга Леонідівна

доцент кафедри міжнародних відносин та міжнародної інформації Українсько-Арабського інституту міжнародних відносин та лінгвістики імені Аверроеса Міжрегіональної Академії управління персоналом, кандидат політичних наук

**БОРИСЕНКО**

Денис Олександрович

викладач кафедри міжнародної інформації та інформатики Київського міжнародного університету

**БУДКІН**

Віктор Сергійович

головний науковий співробітник Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, доктор економічних наук, професор

**БУЛЬБА**

Володимир Григорович

завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, кандидат історичних наук, доцент

**БУХТАТИЙ**

Олександр Євгенович

головний спеціаліст сектору з питань інформаційних відносин Департаменту фахової експертизи Секретаріату Кабінету Міністрів України, кандидат наук з державного управління

**ВОЗНЮК**

Петро Федотович

старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

**ГОРДІЄНКО**

Михайло Григорович

доцент кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України, кандидат політичних наук

**ГОРЄЛОВ**

Денис Миколайович

старший консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ГРИЩУК**

Микола Володимирович

заступник завідувача кафедри державно-правових дисциплін Інституту права імені І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», кандидат політичних наук, доцент

**ГУМЕНЮК**

Ірина Олександрівна

головний консультант відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук

**ДАРМОГРАЙ**

Олена Олексіївна

**ДЗУНДЗА**

Ростислав

**ДОНАЙ**

Лукаш

**ДРИГУЛЯ**

Наталія Миколаївна

**ДУДЧАК**

Олександр Васильович

**ЄРМОЛАЄВ**

Андрій Васильович

**ЖЕРЛЦИН**

Дмитро Кузьмич

**ЖИГАН**

Дмитро Федорович

**ЖОВТЯК-ТАРАСКІНА**

Дарія Сергіївна

**ЖУКОВСЬКА**

Аліса Олександрівна

**ЗАПАДИНЧУК**

Олександр Петрович

**ЗЕЛЕНЬКО**

Галина Іванівна

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

керівник проектів МБФ «Карітас Україна»

доцент факультету політичних наук і журналістики університету імені А. Міцкевича (Польща, м. Познань), доктор гуманітарних наук

аспірант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України

директор програми «Дослідження і аналіз світових ресурсів» Української асоціації євроатлантичного співробітництва, кандидат економічних наук

директор Національного інституту стратегічних досліджень

аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

заступник директора із загальних питань НДЦ «Інтернафтогаз»

аспірант кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

аспірант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

аспірант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України

провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, доктор політичних наук

**ЗГУРСЬКА**

Валентина Леонідівна

в. о. доцента кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури, кандидат політичних наук

**ЗОТКІН**

Андрій Олексійович

старший науковий співробітник Інституту соціології НАН України, кандидат соціологічних наук

**ІВАНЕСКО**

Денис Сергійович

керівник Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України

**ІВАНЮК**

Микола Ігорович

начальник Управління міжнародного співробітництва та туризму виконавчого комітету Луцької міської ради, кандидат політичних наук

**КАРАСЬ**

Євген Васильович

аспірант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень

**КАРП'ЮК**

Ольга Петрівна

аспірант кафедри економічної теорії та конкурентної політики Київського національного торговельно-економічного університету, провідний спеціаліст Департаменту розслідувань Антимонопольного комітету України

**КЛИМЕНКО**

Олена Анатоліївна

старший науковий співробітник відділу глобальних систем сучасної цивілізації Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, кандидат політичних наук, доцент

**КОВАЛЬОВА**

Олена Вікторівна

старший науковий співробітник, докторант Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки», кандидат економічних наук

**КОЖИНА**

Алла Василівна

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління, голова Інституту громадських стратегій, кандидат наук з державного управління

**КОЗЮРА**

Ігор Валерійович

начальник відділу місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президенті України, кандидат історичних наук



**КОКОРА**

Надія Вікторівна

науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Донецьку

**КОНЩЕВА**

Наталія Йосипівна

академік Академії економічних наук України, радник голови Донецької обласної державної адміністрації, доктор економічних наук, професор

**КОРНІЄВСЬКИЙ**

Олександр Анатолійович

завідувач відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент

**КОРНІЄНКО**

Тетяна Миколаївна

головний консультант Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

**КОСТЮЧКОВ**

Сергій Карпович

доцент кафедри соціальної роботи і соціальної педагогіки факультету психології, історії та соціології Херсонського державного університету, кандидат політичних наук

**КОТЕНКО**

Світлана Леонідівна

аспірант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України

**КРАСНОКУТСЬКИЙ**

Геннадій Євгенович

доцент кафедри культурології та мистецтвознавства Одеського національного політехнічного університету, кандидат історичних наук, доцент

**КРАСНОСІЛЬСЬКА**

Анастасія Олегівна

координатор проєктів громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень», здобувач кафедри політології філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**КРЕСІНА**

Ірина Олексіївна

завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України

**КРУПНИК**

Андрій Семенович

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат політичних наук

**КУДРЯЧЕНКО**

Андрій Іванович

директор державної установи «Інститут всесвітньої історії НАН України», доктор історичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

**КУПРІЙ**

Володимир

Олександрович

виконавчий директор БФ «Творчий центр ТЦК», доцент кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління

**КУТУЄВ**

Павло Володимирович

професор кафедри політології, соціології та соціальної роботи Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут», доктор соціологічних наук

**ЛАНТІНОВ**

Ярослав Олександрович

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, кандидат юридичних наук

**ЛАЦИБА**

Максим Валерійович

керівник програм громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»

**ЛЕВЕНЕЦЬ**

Сергій Володимирович

здобувач відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ЛОМАКА**

Іванна Іванівна

доцент кафедри політології інституту історії і політології Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат політичних наук, доцент

**ЛУЦЕНКО**

Ірина Андріївна

аспірант кафедри політичної економії факультетів управління і маркетингу Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

**МАКОВСЬКИЙ**

Олександр Анатолійович

старший консультант Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

**МАНАЧИНСЬКИЙ**

Олександр Якович

директор програми «Воєнно-стратегічні дослідження» Української асоціації євроатлантичного співробітництва, кандидат воєнних наук

**МАРТИНЕНКО**

Володимир Федорович

професор кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор

**МАТВІЄНКО**

Анатолій Сергійович

кандидат політичних наук

**МЕДВІДЬ**

Алла Миколаївна

старший викладач кафедри української мови та літератури Українсько-Арабського інституту міжнародних відносин та лінгвістики імені Аверроеса Міжрегіональної Академії управління персоналом

**МЕДВІДЬ**

Федір Михайлович

в. о. директора Українсько-Арабського інституту міжнародних відносин та лінгвістики імені Аверроеса Міжрегіональної Академії управління персоналом, кандидат філософських наук, доцент

**МЕЛЯКОВ**

Антон Володимирович

доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат історичних наук, доцент

**МИХНЕНКО**

Анатолій Михайлович

завідувач кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України, доктор історичних наук, професор

**МОЇСЄВА**

Алла Сергіївна

асистент кафедри політології Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, кандидат політичних наук

**НИЖНИК**

Ніна Романівна

завідувач відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор

**НОСОК**

Павло Тимофійович

президент Української асоціації євроатлантичного співробітництва

**ОЗЕРНА**

Ольга

представник офісу Координатора проєктів ОБСЄ в Україні

**ОМЕЛЬЧУК**

Володимир Васильович

провідний науковий співробітник Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника, кандидат історичних наук

**ОПАЛЬКО**

Юрій Володимирович

старший консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ПАЛІЙ**

Ганна Олександрівна

головний консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

**ПАНОВА**

Елена

заступник директора представництва ПРООН в Україні

**ПАНТЕЛЕЙЧУК**

Ірина Вікторівна

доцент кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентіві України, кандидат історичних наук

**ПАСІЧНИК**

Василь Миколайович

докторант кафедри політичних наук та філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, кандидат політичних наук, доцент

**ПЕЛВАНОВА**

Надія Іванівна

старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ПОЖИДАЄВ**

Євген Олександрович

науковий співробітник регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Донецьку, кандидат політичних наук

**ПОЛТОРАКОВ**

Олексій Юрійович

**ПУХОВ**

Віктор Вікторович

**РИБАК**

Олена Федорівна

**РИЖИЙ**

Анатолій Іванович

**РОЗОВА**

Тамара Вікторівна

**РОЗУМНИЙ**

Максим Миколайович

**РУБЦОВ**

Валерій Павлович

**РУДАКЕВИЧ**

Олег Михайлович

**РУДНИЦЬКИЙ**

Борис Олексійович

**РУДЯКОВ**

Павло Миколайович

**РУСНАК**

Олександр Васильович

**СЕЙТОСМАНОВ**

Айдер Сейтякубович

вчений секретар Інституту української політики, кандидат політичних наук

керівник представництва фонду «Російський суспільно-політичний центр» в Україні

головний консультант Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

старший викладач Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України

завідувач кафедри філософської антропології Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, доктор філософських наук, професор

завідувач відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, старший науковий співробітник

директор Інституту місцевої демократії, кандидат технічних наук

професор кафедри філософії та політології Тернопільського національного економічного університету, доктор політичних наук, доцент

директор програми «Демократичні ініціативи» Української асоціації євроатлантичного співробітництва

директор програми співробітництва з країнами Балканського регіону Української асоціації євроатлантичного співробітництва, доктор філологічних наук, професор

доцент кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентів України, кандидат юридичних наук

аспірант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень

**СЕРБИНА**

Юлія Володимирівна

старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі

**СИЩУК**

Олексій Андрійович

аспірант Інституту журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**СІНЦИН**

Олексій Юрійович

заступник голови правління з міжнародного співробітництва громадської організації «Філософія Серця»

**СМАГЛЮК**

Вікторія Валеріївна

здобувач кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України

**СМОЛА**

Лідія Євстахіївна

керівник Департаменту аналітики та соціологічних досліджень Українського Фонду Демократії «Спочатку люди», доктор політичних наук, доцент

**СМОЛЬ**

Світлана Сергіївна

аспірант кафедри політології Міжрегіональної академії управління персоналом

**СПВАК**

Віктор Миколайович

завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін та профспілкового руху Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України, доктор політичних наук, доцент

**СТАВНІЙЧУК**

Марина Іванівна

Радник Президента України, Керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України, голова Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства

**СТАДНИК**

Роксолана Ігорівна

заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, начальник Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України

**СТЕХІН**

Петро Дмитрович

громадська організація «Миколаївський міський інтелектуально-комп'ютерний клуб «Третя хвиля»

**СТОЙКО**

Олена Михайлівна

науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат політичних наук

**СТРИПКО**

Максим Ярославович

доцент кафедри правознавства Київського університету імені Б. Грінченка, кандидат юридичних наук, доцент

**ТАРАН**

Тетяна Семенівна

аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

**ТИМКІВ**

Ярополк Ігорович

представник проекту *UniteR*, кандидат політичних наук

**УМАНЦІВ**

Юрій Миколайович

доцент кафедри економічної теорії та конкурентної політики Київського національного торговельно-економічного університету, кандидат економічних наук

**УЯЗДОВСЬКИЙ**

Володимир Олегович

керівник експертного напрямку Всеукраїнської громадської організації «Еліта Держави»

**ХАЛЕЦЬКИЙ**

Андрій Вікторович

перший заступник начальника Головного управління взаємодії з громадськістю та у справах національностей і релігій Донецької обласної державної адміністрації, кандидат наук з державного управління

**ЧАДОВА**

Марина Дмитрівна

аспірант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України

**ЧАЙКОВСЬКИЙ**

Мирослав Васильович

аспірант Державного інституту сімейної та молодіжної політики Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України

**ЧЕКАЛЕНКО**

Людмила Дмитрівна

професор кафедри регіональних систем та європейської інтеграції Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України, доктор політичних наук, професор

**ЧЕРВАТЮК**

Людмила Дмитрівна

президент Асоціації «Міжнародний науково-освітній центр»

**ЧОРНА**

Лідія Валеріївна

начальник Управління по роботі зі зверненнями, запитами на інформацію та забезпечення особистого прийому громадян Вищої ради юстиції, кандидат політичних наук

**ЧУДАЙКІН**

Вадим Ігорович

співголова комітету «Спільна справа»  
при Миколаївській міській раді

**ЧУПРІЙ**

Леонід Васильович

докторант відділу політичних стратегій  
Національного інституту стратегічних  
досліджень, кандидат філософських наук,  
доцент

**ШЕРЕМЕТЬЄВА**

Лариса Анатоліївна

старший викладач кафедри європейсь-  
кої інтеграції Національної академії дер-  
жавного управління при Президентові  
України

**ЩЕРБІНІНА**

Юлія

програмний менеджер представництва  
ПРООН в Україні

**ЯБЛОНСЬКИЙ**

Василь Миколайович

заступник директора Національного ін-  
ституту стратегічних досліджень, канди-  
дат історичних наук, доцент



## ЗМІСТ

<b>ВІД УПОРЯДНИКІВ</b> .....	3
<b>ВСТУПНЕ ЗАСІДАННЯ</b> .....	5
<b>Єрмолаєв Андрій</b> .....	5
<b>Ставнійчук Марина</b> .....	6
<b>Лациба Максим</b> .....	9
<b>Панова Елена</b> .....	12
<b>Бистрицький Євген</b> .....	15
<b>Озерна Ольга</b> .....	19
<b>Пухов Віктор</b> .....	21
<b>ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ</b> .....	24
<b>Іванеско Д.</b> Упровадження європейських стандартів доступу до публічної інформації в Україні .....	24
<b>Кудряченко А.</b> Зasadничі демократичні цінності та їх роль у розвитку громадянського суспільства у країнах Європи .....	28
<b>Кресіна І.</b> Концепція урядування як новий підхід до управління суспільно-політичними процесами .....	39
<b>Розова Т.</b> Культурно-антропологічна укоріненість ідеї громадянського суспільства у буття українського соціуму .....	45
<b>Зеленько Г.</b> Проблема «кількості держави» у процесах становлення громадянського суспільства в Україні .....	52
<b>Смола Л.</b> Громадянське суспільство в Україні: проблеми та перспективи .....	64
<b>Рудакевич О.</b> Роль громадянського суспільства у реалізації національного принципу .....	70
<b>Кутуєв П.</b> Держава, що сприяє розвитку: східноазійський досвід та європейські перспективи .....	78

<b>ПЕРШЕ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА .....</b>	<b>85</b>
<b>Співак В.</b> Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення в умовах глобальних трансформацій .....	85
<b>Гордієнко М.</b> Ентропія демократії в умовах інверсії політичних цінностей .....	94
<b>Клименко О.</b> Ефективність некомерційних організацій у розвинених демократичних країнах .....	103
<b>Мартиненко В.</b> Взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства у законодавчо-нормативному вимірі .....	112
<b>Медвідь Ф., Медвідь А.</b> Становлення консенсусної демократії в Україні: політико-правові засади .....	118
<b>Опалько Ю.</b> Удосконалення законодавчого унормування конституційного права на свободу об'єднання в сучасній Україні .....	130
<b>Смаглюк В.</b> Міжнародний досвід розвитку середнього класу для України .....	137
<b>ТЕЗИ ВИСТУПІВ .....</b>	<b>142</b>
<b>Жиган Д.</b> Проблема вибору підходу до праворозуміння у питанні забезпечення розвитку громадянського суспільства та демократичних інститутів держави .....	142
<b>Згурська В.</b> Законодавче забезпечення діяльності організацій громадянського суспільства .....	149
<b>Краснокутський Г.</b> Формальна легітимація та/або онтологічне визнання як модуси комунікації суспільства і влади: культурно-архетипальний аспект .....	152
<b>Ломака І.</b> Релігійно-церковний складник розвитку громадянського суспільства в Україні .....	156
<b>Луценко І.</b> Трансформація інструментів та методів економічної політики у процесі залучення некомерційного сектору .....	160

<b>Моїсеєва А.</b> Громадянська активність як індикатор розвитку громадянського суспільства: досвід України .....	163
<b>Нижник Н., Гуменюк І.</b> Окремі аспекти законодавчого забезпечення реалізації прав громадян у соціальній сфері .....	166
<b>Пасічник В.</b> Національна ідея як чинник розвитку громадянського суспільства в Україні .....	170
<b>Руснак О.</b> Юридична техніка як необхідна умова створення якісних нормативно-правових актів .....	175
<b>Стрипко М.</b> Дотримання базових принципів підготовки проектів нормативно-правових актів як необхідна умова створення якісного законодавства України .....	178
<b>Таран Т.</b> Громадянська активність як складник соціального капіталу України .....	182
<b>Лантінов Я.</b> Місце кримінального права у системі державних заходів із формування та розвитку громадянського суспільства в Україні .....	184
<b>Красносільська А.</b> Показники розвитку громадянського суспільства України у порівняльному контексті та формування пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства .....	188
<b>Омельчук В.</b> До питання про державне регулювання інститутів громадянського суспільства: регламентування статусу опозиційних релігійних громад у ранній Візантійській імперії .....	196
<b>Чорна Л.</b> Громадська ідея – основа для розробки стратегії розвитку України .....	206
<b>ДРУГЕ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ДЕРЖАВНА ВЛАДА</b> .....	212
<b>Стадник Р.</b> Доступ до публічної інформації як основа демократичного стилю життя .....	212
<b>Будкін В.</b> Взаємодія держави та громадянського суспільства у країнах СНД .....	221

<b>Бульба В., Меляков А.</b> Громадські гуманітарні ради в Україні: потенціал, проблеми, перспективи .....	232
<b>Бухгатий О.</b> Взаємодія органів державної влади та засобів масової інформації: законодавче врегулювання доступу до публічної інформації .....	241
<b>Карась Є.</b> Специфіка та проблеми доступу до публічної інформації у контексті розвитку громадянського суспільства України .....	251
<b>Карп'юк О.</b> Інноваційна політика у системі чинників побудови громадянського суспільства .....	257
<b>Коніщева Н.</b> Способи підвищення дієвості взаємодії органів державної влади із громадськістю з метою подолання гендерної нерівності .....	263
<b>Костючков С.</b> Взаємодія громадянського суспільства та держави: партнерство в ім'я демократії .....	276
<b>Купрій В.</b> Діяльність органів виконавчої влади за напрямом «Робота з громадськістю»: методологічні та практичні аспекти оцінки й аудиту .....	281
<b>Левенець С.</b> Соціально-професійні групи інтересів як суб'єкти політики національної безпеки .....	286
<b>Пожидаєв Є.</b> Взаємодія політичних партій та неурядових організацій в Україні: передумови і можливості .....	291
<b>Полтораков О., Донай Л.</b> «Глокальне» громадянське суспільство: перспективи становлення та розвитку .....	299
<b>Смоль С.</b> Державна гуманітарна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: генеза і становлення .....	305
<b>Халецький А.</b> Механізм державного управління взаємодією влади із громадянським суспільством .....	309
<b>Дармограй О.</b> Вплив методів державно-управлінської діяльності на розвиток інститутів громадянського суспільства .....	320

<b>Ковальова О.</b> Передумови формування квазігетерархічної системи управління розвитком аграрного сектору економіки .....	322
<b>Сищук О.</b> Проблемні аспекти комунікаційної діяльності органів виконавчої влади .....	325
<b>Борисенко Д.</b> Роль хактивізму у становленні громадянського суспільства в Україні .....	329
<b>ТЕЗИ ВИСТУПІВ</b> .....	334
<b>Корнієвський О.</b> Методологічна роль концепту громадянського суспільства в політичній модернізації України .....	334
<b>Чекаленко Л.</b> Формування громадянського суспільства в Республіці Польща (з погляду українського контексту) .....	341
<b>Палій Г.</b> «Тональність» відносин в українському суспільстві: ризики для становлення громадянського суспільства .....	344
<b>Горєлов Д.</b> Перспективи децентралізації державного управління в контексті становлення громадянського суспільства .....	347
<b>Вознюк П.</b> Державна політика злагоди у глибоко розділених суспільствах .....	352
<b>Андрійчук Т.</b> Громадські ради при органах виконавчої влади: проблеми ефективності .....	356
<b>Пантелейчук І.</b> Механізми взаємодії суспільства та влади .....	361
<b>Боринська О.</b> Вплив громадсько-політичних організацій на виборчий процес .....	365
<b>Дригуля Н.</b> Функціонування громадських рад при органах виконавчої влади як ефективний механізм розвитку громадянського суспільства .....	369
<b>Котенко С.</b> Проблеми формування громадянського суспільства в Україні .....	373

<b>Рудяков П., Носок П.</b> Взаємодія держави та громадянського суспільства: досвід Сербії .....	376
<b>Чадова М.</b> Сприяння громадянській активності як складник демократичної політики .....	381
<b>Чупрій Л.</b> Розвиток громадянського суспільства в контексті забезпечення національної безпеки Української держави .....	387
<b>Шереметьєва Л.</b> Екологічний лобізм у державному управлінні України .....	391
<b>Стехін П.</b> Система когнитивно-технологической підтримки реформ Президента України Віктора Януковича на местном уровне: практические аспекты создания .....	394
<b>Чайковський М.</b> Парламентські вибори в Україні та феномен «Свободи» .....	397
<b>Рудницький Б.</b> Пути децентрализации государственно-властных отношений и становление системы гражданско-государственного управления обществом .....	402
<b>ТРЕТЄ СЕКЦІЙНЕ ЗАСІДАННЯ</b>	
<b>ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b> .....	410
<b>Беззубко Л., Беззубко Б.</b> Механізми участі громадськості у процесі стратегічного планування розвитку міст .....	410
<b>Грищук М.</b> Місцевому самоврядуванню – підтримку науковців .....	421
<b>Кокора Н.</b> Стан залучення громади до вирішення питань місцевого значення: правові та функціональні аспекти .....	426
<b>Сеїтосманов А.</b> Критерії оцінювання ефективності державного управління щодо впровадження механізмів сприяння самоорганізації сільського населення .....	433
<b>ТЕЗИ ВИСТУПІВ</b> .....	442
<b>Жерліцин Д.</b> Фандрайзинг як інструмент забезпечення якості послуг органів місцевого самоврядування .....	442

<b>Іванюк М.</b> Роль місцевого самоврядування у процесах інституціоналізації громадянського суспільства в західному регіоні України .....	444
<b>Кожина А.</b> Досягнення та проблеми розвитку місцевої демократії в контексті становлення добросовісного, належного місцевого врядування в Україні .....	458
<b>Козюра І.</b> Місцеве самоврядування в умовах державно-управлінських реформ і розбудови громадянського суспільства: світовий досвід .....	461
<b>Матвієнко А.</b> Активізація участі громадян під час муніципальних реформ у країнах Європи .....	464
<b>Пеліванова Н.</b> Актуальні питання правового регулювання участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування .....	467
<b>Стойко О.</b> Недоліки законодавчого забезпечення участі громадян у вирішенні місцевих питань .....	472
<b>Черватюк Л.</b> Проблеми житлово-будівельних кооперативів в Україні та способи їх вирішення .....	475
<b>СПИСОК УЧАСНИКІВ</b> .....	485

Наукове видання

**РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ  
І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
в контексті впровадження європейських принципів  
належного врядування**

*Збірник матеріалів  
міжнародної науково-практичної конференції  
(12 грудня 2012 р., м. Київ)*

Літературні редактори: *В. М. Сизонтов, І. В. Куниціна,  
О. В. Москаленко, І. С. Сандул*  
Коректори: *І. В. Куниціна, О. В. Москаленко*  
Верстання: *І. В. Куниціна, О. В. Москаленко*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x90/16. Ум. друк. арк. 32,0  
Тираж 300 пр. Зам. \_

ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
вул. Шутова, 13-б, м. Київ, 03680  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 7.12.2000