

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія « Громадянське суспільство». Випуск 1

**ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО УКРАЇНИ:  
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ДЕРЖАВОЮ**

Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції  
(Київ, 12 грудня 2013 р.)

Київ 2014

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилається на видання обов'язкове*

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

Упорядники:

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

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

**Громадянське** суспільство України: сучасний стан і пер-  
Г 87 спективи впровадження європейських стандартів взаємодії  
з державою : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд-  
ня 2013 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієв-  
ський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД,  
2014. – 192 с. – (Сер. «Громадянське суспільство», вип. 1).

ISBN 978-966-554-225-4

Збірник містить тексти виступів учасників міжнародної науково-практичної конференції «Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою», організованої Національним інститутом стратегічних досліджень і присвяченої проблемам державно-громадської взаємодії в умовах політичної модернізації України. Обговорено широке коло питань, пов'язаних із сучасним станом соціальної активності та самоорганізації громадян України в контексті забезпечення й захисту прав і свобод людини та громадянина, взаємодії держави з організованим суспільством способом забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, встановлення рівноправного діалогу з громадськістю.

Розраховано на представників органів державної влади та громадських об'єднань, науковців, викладачів, аспірантів, усіх, хто цікавиться проблемами розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні.

## **ВСТУПНЕ СЛОВО**

**Василь ЯБЛОНСЬКИЙ,**  
*заступник директора Національного інституту  
стратегічних досліджень,  
кандидат історичних наук, доцент*

Від імені дирекції Інституту радий вітати на міжнародній науково-практичній конференції «Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою» всіх присутніх у цій залі – представників провідних наукових установ, аналітичних центрів України, міжнародних організацій та українських громадських організацій, засобів масової інформації.

За результатами першої міжнародної науково-практичної конференції, на якій обговорювалися суперечливий стан, перспективи впровадження в Україні європейських принципів незалежного врядування, проведеної рік тому, було видано науковий збірник.

Час проведення сьогоднішньої конференції співпав із подіями, які сколихнули українське суспільство, що дуже символічно. Зазначу, що останні події підсилюють актуальність проведення нинішньої конференції. Ми стали свідками вибуху громадянської активності на підтримку європейського цивілізаційного вибору, який засвідчив наявність значного потенціалу самоорганізації громадян України, особливо української молоді, студентства, наявність порозуміння між ними та європейською спільнотою.

Про позицію Національного інституту стратегічних досліджень щодо останніх подій в Україні чітко заявлено в підготовленому вченими Інституту і запропонованому на розгляд політичних сил України, громадянського суспільства, експертного середовища в документі «Європейський порядок денний для України – 2014», з яким можна ознайомитися на сайті Інституту.

Національний інститут стратегічних досліджень чітко висловив свою позицію щодо підтримки євроінтеграції України і тих цінностей, що лежать в основі об'єднаної Європи: цінності демократії, правової держави, захисту прав людини. Європейський вибір є усвідомленим вибором українського суспільства, і такий рух української спільноти є незворотним. Зокрема, це зазначається у згаданому документі, підтриманому Вченою радою нашого Інституту. На нашу думку, цей

документ є планом можливих спільних дій української влади, організованої громадськості та представників вітчизняного бізнесу, орієнтованих на здійснення конкретних євроінтеграційних кроків України у найближчій перспективі. Варто пам'ятати, що співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства є дуже важливою, а її відсутність спричиняє лише деградацію держави.

При цьому вважаємо за необхідне звернути увагу на актуальність реалізації однієї з основних умов усебічного розвитку громадянського суспільства (захист прав і свобод кожного громадянина), а також пріоритетність права й демократії, дотримання принципів справедливості й неупередженого правосуддя. Адже без прийнятних гарантій і забезпечення фундаментальних прав людини та громадянина нівелюються будь-які наміри державної політики.

Умовами паритетності діалогу між державною владою та суспільством є досягнення консенсусу й забезпечення інтересів, що становлять першочергове значення для українського суспільства. Водночас зберігають актуальність проблеми браку публічності й відповідальності органів державної влади перед суспільством, вчасного та повного інформування про прийняття рішень, забезпечення громадського контролю за їх виконанням.

Сьогодні нам належить оцінити результативність процесу наближення нормативно-правового регулювання функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні до відповідних європейських стандартів. Передусім варто відзначити набуття чинності з початку 2013 р. Закону України «Про громадські об'єднання». Аналіз динаміки формування громадських об'єднань упродовж 2012 р. свідчить про позитивний вплив цього Закону на політико-правове середовище українського громадянського суспільства.

Українським завданням у контексті останніх подій є доопрацювання та ухвалення законів про свободу мирних зібрань, місцевий референдум, внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Також варто звернути увагу на прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, інші політичні рішення та дії, до яких необхідно вдатися задля поліпшення законодавчого та матеріально-фінансового забезпечення інтересів територіальних громад.

Загалом для України дуже важливо втримати темп наповнення нормативно-правового поля для сприяння розвитку громадського суспільства, налагодження партнерської взаємодії органів державної влади із громадськістю.

Утім необхідно розуміти й те, що розвиток громадянського суспільства в Україні гальмується низкою чинників та інерційних процесів,

низькою якістю інституціонального середовища та соціокультурними характеристиками суспільства, принаймні тієї чи іншої його частини.

Своєю чергою, посилення позицій громадського сектору при взаємодії із державною владою вимагає не тільки критично налаштованої діяльності, але й готовності розділити і роботу, і відповідальність. Очевидно, тут варто говорити і про практики взаємодії, що мають найбільший ефект.

Організатори конференції сподіваються, що учасникам вдасться наблизитися до розуміння сьогоденної суспільно-політичної ситуації в Україні. Разом з тим нам належить проаналізувати низку непростих викликів, що постали на порядку денному в контексті нових соціально-політичних реалій. Переконали, що завдяки таким заходам, як наш, який, очевидно, є неупередженим фаховим аналізом актуальних проблем, ми зможемо вийти на ґрунтовні узагальнення та рекомендації.

## ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

### ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ У ВИРІШЕННІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ

**Олександр МАЙБОРОДА,**  
*в. о. директора Інституту політичних  
і етнонаціональних досліджень  
імені І. Ф. Кураса НАН України,  
доктор історичних наук, професор*

В оцінках стратегії відкритого урядування варто спиратися на те, що сама ідея цієї стратегії заснована на ідеї відкритого управління в бізнесі, авторство якої приписують американському менеджеру Джеку Стеку, який у 1983 р. у м. Спрінгфілді разом із компаньйонами викупив завод з ремонту двигунів, що перебував на межі банкрутства [9].

Досягнення максимальної ефективності відкритого управління залишилося головною метою цієї стратегії під час переходу її із суто господарської у суспільно-політичну сферу, де вона набула назви «відкритий уряд» або «відкрита держава» і тлумачиться як доктрина державного відкритого урядування, що підтримує право громадян на доступ до документів і дій держави з метою можливості ефективного суспільного контролю за здійсненням нею управління країною [4]. Реалізація концепції відкритого уряду не є самодостатньою метою, вона є засобом більш швидкого досягнення загальнонаціональних цілей, якими є поглиблення демократії, розвиток продуктивних сил, піднесення культурного рівня населення, поліпшення якості життя.

Ефектогенеруючий вплив відкритого урядування зумовлений принципами, на яких базується модель взаємодії державної влади й неурядових організацій, такими як відкритість, спільна участь, партнерство, відповідальність, політична незалежність, етичність [8, с. 246].

Популярність концепції відкритого уряду пояснюється тим, що її реалізація дає суспільству низку позитивних перспектив. У масштабах історичних зрушень відкрите урядування покликане вивести людину з маргінального стану, що оцінюється як стан роздвоєної свідомості, спричинений недовершеністю переходу до нових соціаль-

них зв'язків і такий, якому притаманні втрата уявлень про державну владу, її місце, роль, функції в житті соціуму, а також криза участі [5, с. 47–48].

За відкритого урядування суттєво зростає політична, соціальна та моральна вага інститутів громадянського суспільства, які виконують роль не лише об'єктів, а й суб'єктів на кожному етапі процесу вироблення політичних рішень.

Діалог громадян з органами влади в межах відкритого уряду має подолати їхню недовіру до органів управління [3, с. 63–64]. Діалог із відкритим урядом особливо важливий для громадських організацій через відсутність у них можливостей отримання політичної влади, а отже, і посадової присутності в органах державного управління. Так, профспілки в Україні можуть створюватися лише на основі соціально-економічних і трудових інтересів, і аж ніяк не політичних [7, с. 10]. Відкритість уряду надає більшій ефективності й результативності діалогу між ним і профспілками з питань права на працю та її умов, на вдосконалення законодавства про працю та на контроль за його імплементацією.

Модель відкритого уряду здатна усунути ті недоліки у відносинах влади і громадянського суспільства, які часом викликають скепсис щодо креативної функції останнього. Адже складно заперечити, що пострадянська дійсність не підтвердила того, що запорукою змін на ліпше вважається залучення структур громадянського суспільства до діяльності органів влади з дорадчими, контрольними та погоджувальними функціями й повноваженнями. Скепсис викликають, зокрема, створені в Україні громадські ради при місцевих і центральних органах влади, які виявили свою низьку дієвість.

При запровадженні моделі відкритого уряду варто звернути увагу на те, що можуть виникнути ситуації, коли представники неурядових організацій представлятимуть інтереси населення перед владою, не ставлячи це населення до відома (своєрідна «узурпація представництва»). Крім того, громадські ради при органах влади можуть стати механізмами корупційного лобіювання [7, с. 5, 9].

Наведені ситуації дійсно можуть виникнути за відсутності транспарентності в діях влади. Але принцип відкритості уряду неминуче вимагатиме відкритості самих громадських організацій, оскільки надбанням публічності ставатиме інформація про кожну зі сторін взаємодії. Крім того, відкрите урядування передбачає для громадян можливість прямого звернення до органів влади та управління, оминаючи громадські організації, що певною мірою позбавлятиме останніх претензій на роль єдиного представника й захисника інтересів суспільства. Разом з тим пряме спілкування громадян з урядом без посередництва громадських організацій може призвести до атоміза-

ції суспільства, яка завжди передує приходу авторитарних або навіть тоталітарних форм правління. За вірогідності такої перспективи украї важливо знайти оптимальний баланс у трикутнику «влада – НУО – громадянин».

Взаємовідносини громадянського суспільства і влади не вичерпуються контрольно-запобіжною функцією першого щодо другої. Відкритий уряд передбачає насамперед співпрацю між ними, тому особливу увагу необхідно приділити питанню про її механізм і форми. Одними із форм впливу НУО на органи влади є представництво та захист інтересів громадян, громадський лобізм і контроль, розробка альтернативних способів розв'язання проблем [8, с. 247].

Що ж до каналів відкритого урядування, то одним з них можна назвати ЗМІ (якщо вважати їх єднальною ланкою між громадянським суспільством і державою). Утім, щоб бути таким каналом, ЗМІ мають не сліпо виконувати волю владних структур, а виражати думку інститутів демократії, що в українських реаліях майже неможливо [10, с. 116–117].

Загалом у виборі форм і методів відкритого урядування можна орієнтуватися на Меморандум Білого дому від 8 грудня 2009 р. «Директиви щодо відкритого уряду», адресований виконавчим департаментам і агенціям США. Цей документ вимагає від них низку обов'язкових кроків, спрямованих на реалізацію ідеї відкритого уряду.

Насамперед органи виконавчої влади США мають публікувати без затримок урядову інформацію в режимі он-лайн (звісно, із дотриманням законодавства стосовно конфіденційності) в доступному для споживача форматі. Важливим кроком є творення й інституалізація культури відкритого уряду, і передусім забезпечення принципів прозорості, участі та співпраці в поточній роботі установ. Причому на веб-сайті кожної владної чи управлінської інституції має бути інформація про те, що передбачається в даному напрямі. Меморандум вимагає також створення сприятливих політичних меж для відкритого уряду, що означає зменшення конфіденційності інформації та застосування нових інформаційних технологій [12].

Відповідно до Меморандуму належні електронні сайти були створені не тільки при органах, яким було адресовано цей документ, а й при органах влади та управління усіх штатів країни, також було створено окремий сайт-путівник з інформацією про доступ до них [13].

Аналогічні кроки були зроблені й у сусідній Канаді у формі урядового плану дій «Відкрите урядове партнерство» [11]. Останніми роками ідея відкритого уряду втілюється в міжнародну стратегію під такою самою назвою.

Одним з механізмів відкритого урядування є електронна демократія, зокрема у вигляді електронного уряду, суть якого полягає



в обов'язковому відображенні усіма урядовими установами своєї діяльності в онлайн-режимі [1, с. 9].

Актуальність запровадження відкритого урядування для України зумовлена тим, що трансформаційні очікування населення постійно наражалися на закритість влади, чим блокувалася мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних завдань. Особливо гострим було розчарування населення у тій владі, яка прийшла на хвилі Помаранчевої революції і сприймалася більшістю населення як дійсно народна.

Запровадження моделі відкритого уряду в Україні залишається досить проблемним процесом, однією з причин чого є розбіжність між спрямованістю громадської активності та потребами населення. Так, увага акцентувалася на тому, що найбільш резонансні ініціативи в Україні зумовлені політичними мотивами. Натомість соціологічні дослідження виносять на верх соціальних пріоритетів населення такі проблеми, як заробітна плата, зайнятість, соціальні гарантії тощо [2, с. 30].

У такій ситуації важливим є діалог уряду не лише із громадськими організаціями, що претендують на роль виразників інтересів і потреб населення, а й безпосередньо із громадянами. На перший погляд, громадяни можуть вирішувати свої повсякденні питання через органи самоорганізації населення (ОСН), однак ефективність останніх суттєво обмежується низкою обставин: зокрема, відсутнє чітке закріплення їхніх прав та обов'язків щодо підзвітності, підконтрольності й відповідальності перед мешканцями відповідних територій, їм не надано права дорадчого голосу на засіданнях місцевої ради з питань стосовно сфери їх діяльності й повноважень.

Варто зазначити, що в Україні і без офіційного оголошення стратегії відкритого уряду зроблено чимало кроків, які можна вважати такими, що фактично реалізують цю стратегію. Існує досить об'ємний пакет вітчизняних правових актів, якими громадянам гарантується можливість участі в державному управлінні.

Основними каналами впливу громадськості на діяльність органів влади України є громадські ради при цих органах, що забезпечується Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. Разом з тим перший рік дії положення, як зазначали аналітики, не дав відчутних результатів – і не лише через обмаль часу, а й через невиконання його вимог частиною місцевих органів влади [6, с. 21-22].

Процес набуття взаємовідносинами влади й суспільства стану належної відкритості поки що обмежений низкою невирішених проблем організаційного, морально-психологічного, технічного характеру.

За таких обставин залишаються актуальними ті висловлені аналітиками пропозиції щодо активізації взаємодії НУО та органів державної влади, виконання яких об'єктивно сприятиме фактичному здійсненню стратегії відкритого уряду:

- належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці НУО з органами державної влади;
- недопущення використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з ІГС на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі НУО;
- поліпшення ресурсного забезпечення органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності і НУО, і органів державної влади;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [6, с. 25-26].

Недотримання цих принципів посилюватиме недовіру суспільства до влади, що робитиме неможливою конструктивну взаємодію між ними. Найбільш переконливим прикладом цього є хвиля протестів листопада-грудня 2013 р. у формі Євромайданів проти відмови уряду від підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Спочатку активна урядова підготовка до підписання Угоди без широкого суспільного обговорення майбутніх перспектив і наслідків цього кроку з посиланнями на експертні висновки, а потім несподівана відмова від підписання (так само без обговорення у суспільстві та без ґрунтовних аргументів) спричинили кризу довіри до влади, викликали в населення відчуття, що воно є не більше за об'єкт владних маніпуляцій, наслідком чого став спалах обурення нещирістю та непослідовністю влади. Ситуація поставила владу перед вибором: або ігнорувати протести, покладаючись на фізичну силу, або, навпаки, розвивати систему відкритого урядування у формі активного залучення громадськості до підготовки та прийняття рішень загальнонаціонального значення.

### Список використаних джерел

1. *Кальниш Ю. Г.* Пряма демократія в Україні : історичні традиції та перспективи розвитку / Ю. Г. Кальниш // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 9. – С. 5–15.
2. *Корнієвський О. А.* Громадські ініціативи та їх роль у формуванні демократії участі / О. А. Корнієвський, Г. О. Палій // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2. – С. 27–31.
3. *Манжола П. Г.* Взаємодія влади та громадян : практика легітимації інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 58–64.
4. *Открытое государство* // Википедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>
5. *Поліщук І.* Постмодерні трансформації взаємодії між народом і владою / І. Поліщук // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 43–53.
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. *Розумний М. М.* Громадянське суспільство та «обхідний шлях» до демократії / М. М. Розумний // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 5–10.
8. *Сибіга І.* Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень / І. Сибіга // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2012. – С. 242–249.
9. *Смирнов В.* «Система открытого управления» Джека стека или как избежать банкротства в условиях экономического кризиса? / В. Смирнов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.top-personal.ru/issue.html?1943>
10. *Турченко Ю.* ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу / Ю. Турченко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 115–118.
11. *Canada's Action Plan on Open Government* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gc.ca/eng/canadas-action-plan-open-government>
12. *Open Government Directive. Memorandum for the heads of executive departments and agencies.* – 2009. – December, 8 M10-06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refp.org/open-government-gnide>

## **РОЗВИТОК ВІДНОСИН МІЖ ВЛАДОЮ ТА СУСПІЛЬСТВОМ В УКРАЇНІ: ВІД ЕВОЛЮЦІЇ ДО РЕВОЛЮЦІЇ**

**Максим ЛАЦИБА,**

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

Виступ розділю на дві умовні частини: «еволюція» та «революція». З часу попередньої конференції минув рік, на мою думку, це був рік еволюції: еволюції відносин влади й держави; еволюції умов, у яких існує громадянське суспільство в Україні; позитивної еволюції, що дала свої результати.

2013 рік був роком запровадження європейських стандартів законодавства для неурядових організацій. Почав діяти новий закон про громадські об'єднання. Майже удвічі (у 2,5 раза) збільшилася кількість зареєстрованих громадських організацій: якщо раніше від 30 до 40 % організацій отримували відмову в реєстрації, то сьогодні цей показник становить 5–10 % (отже, є однозначний прогрес). Також вступив у дію Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» (з ним узагалі проблем немає). Значно спрощено систему реєстрації, тому організації задоволені. Отже, розпочато реальний еволюційний процес реформ – те, що називається євроінтеграцією. Позитивні зміни спостерігалися й на рівні регіонів: ухвалювалися або навіть виконувалися обласні програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Із 27 регіонів (25 регіонів і міста Київ та Севастополь) лише Тернопільський і Черкаський не ухвалили такі програми (розроблено, чекають затвердження на засіданнях обласних рад). Близько 30 млн грн було додатково виділено з місцевих бюджетів на питання розвитку громадянського суспільства. Не всі кошти йдуть безпосередньо до громадських організацій, але в багатьох областях (наприклад, у Вінницькій та Одеській) оголошено конкурс проектів, там обласна влада навчилася виділяти кошти через прозорі конкурси й залучати до їх проведення громадські організації, використовувати потенціал останніх у вирішенні соціально-економічних проблем області. Такі області, як Луганська та Львівська, стали лідерами у сфері освіти громадських активістів. Водночас у Львівській обл. громадські організації уклали контракт з Українським католицьким університетом, що передбачає безкоштовне навчання громадського активу. Громадські ж організації м. Луганська пішли своїм шляхом: вони створили Школу громадського активіста (проводяться семінари, тренінги). Уперше

у третині областей у 2013 р. відбулися форуми громадянського суспільства. Загалом було чимало дійсно позитивних практик; досить ефективно працювала Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України (у 2013 р. відбулися чотири засідання), розроблялися заходи щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Є певні результати: напрацьовано зміни до Державного бюджету, законодавства тощо. Утім з незрозумілих причин МВС стало головним органом, що визначає взаємодію влади і громадськості. Результатом такої «взаємодії» став Майдан, який на сьогодні розгорнуто у м. Києві та багатьох інших містах. Отже, МВС не можна передавати функції визначення політики держави у сфері консультацій влади і громадськості.

На мою думку, кожне міністерство українського уряду сприяло виникненню Майдану. Наприклад, Міністерство регіональної політики своєю недолугою політикою, небажанням сісти за «круглий стіл» та організувати діалог з органами самоорганізації населення (ОСН), асоціацією самоорганізації щодо вироблення відповідного компромісного законопроекту (натомість подали свій законопроект про ОСН) призвело до того, що лідери зазначених організацій стоять на майданах у Києві та інших містах. Така сама ситуація і з законом про мирні зібрання: в уряді Азарова не вистачило духу та сміливості подати відповідний законопроект. Його подали вже депутати, проте у фракції Партії регіонів не вистачило бажання поставити його на голосування. Як результат, чимало місцевих влад і досі залежать від політики місцевих князьків, які через суди забороняли та розганяли місцеві майдани, а ображені лідери місцевих громадських організацій, які не змогли реалізувати своє право, на майданах організують вогнища спротиву.

Щодо Проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» зазначу, що чинний закон фактично унеможливує волонтерську діяльність, оскільки здійснювати її можуть лише акредитовані у волонтерських організаціях особи. На сьогодні Міністерство соціальної політики жодної волонтерської організації не акредитувало, тому справжні волонтери пішли у підпілля, називаючи себе добровольцями, безкоштовними помічниками, «тимурівцями». Ось до чого призвела недолуга політика влади.

Іншим прикладом є Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (щодо вдосконалення законодавчого регулювання благодійної діяльності), яким Міністерство юстиції пропонувало будь-яку благодійну допомогу на суму понад 880 грн обов'язково нотаріально посвідчувати. Це абсолютний нонсенс, адже закриває майже всі електронні, а також міжнародні пожертви: не їхатиме людина в Україну з Німеччини, щоб

пожертвувати 1 тис. євро, заплативши за дорогу в обидві сторони 2 тис. євро. Отже, така пропозиція безглузда й нікому не потрібна, так само як і пропозиція заборонити створення Фонду Нобеля в Україні. У результаті представники Благодійного фонду «Мальтійська служба допомоги» під Головноштамтом харчували всіх мешканців Майдану. Там можна було побачити і представників інших благодійних організацій, які знають, як збирати кошти на благодійні потреби, звітувати про їх використання та як викликати довіру у жертвувачів. Тому фактично Міністерство юстиції загнало благодійників на Майдан, де вони знайшли можливість для висловлення свого протесту.

Аналогічна ситуація і за наслідками роботи Міністерства соціальної політики стосовно регулювання гуманітарної допомоги, адже було скасовано модель, що діяла понад десять років, і вирішення відповідних питань було переведене в ручне управління міністра Н. Королевської, яка гуманітарну допомогу то допускала, то ні (навіть із фондів, що діють давно). Наприклад, один з найвідоміших міжнародних фондів «Хесед бешт» (єврейський фонд) не міг безперешкодно завезти в Україну благодійну допомогу. Усе це підтверджує, що кожне міністерство уряду Азарова своєю діяльністю сприяло появі Майдану в Києві, а згодом і в інших містах.

Такі само проблеми і з практикою консультацій із громадськістю. Хоча Постанова Кабінету Міністрів № 996 визначає досить чітку процедуру щодо проведення консультацій, влада часто не дотримувалася цієї процедури, відсутніми були й ефективні щорічні плани консультацій, не виносилися на обговорення проекти бюджетів областей і соціально-економічних програм розвитку, програми оздоровлення молоді, тобто усе те, що дійсно цікавить людей.

Виникають також запитання стосовно того, скільки держава вклала грошей у громадські організації, щоб вони були спроможні говорити з нею мовою державної політики, давати фахові рекомендації. Відсутня й державна програма підтримки громадських організацій.

У всіх країнах Східної Європи під час переходу до ринкових демократій було створено фонди сприяння розвитку громадянського суспільства, які діють і досі в Естонії, Угорщині, Хорватії. В Угорщині сьогодні будь-яка громадська організація може претендувати на отримання до 70 тис. євро інституційного гранту: на офіс, освіту працівників, можливо, і на канцелярію, оргтехніку тощо.

Актуальною на сьогодні є і проблема, пов'язана з місцевою демократією. За даними Міністерства юстиції, тільки близько 20 % територіальних громад мають свої статути. Наприклад, в обласному центрі – м. Житомирі – й дотепер немає статуту, в м. Ужгороді у Статуті про місцеві ініціативи не сказано нічого, а для того, щоб загальні збори розглянули громадську ініціативу, потрібно зібрати підписи 10 %

мешканців громади (близько 33 тис. підписів). У м. Львові право на проведення громадських слухань передбачено лише у міського голови, міської ради, міськвиконкому, рядові ж громадяни не можуть ініціювати громадські слухання. У м. Кіровограді, щоб провести громадські слухання, потрібно назбирати 3 тис. підписів (і це тільки для того, щоб мати змогу зустрітися й висловитися).

Тепер стосовно революції. На мою думку, люди вийшли на вулиці з двох причин: через різку зміну зовнішньополітичного курсу без консультацій із суспільством (люди просто не зрозуміли владу) та через грубе порушення прав людини, яке відбулося після розгону студентського (або громадського) Майдану, тобто права на мирні зібрання, на висловлення власних поглядів і права на захист від держави (люди обурилися). Виявилося, що такі поняття, як справедливість і гідність в українському суспільстві працюють як мобілізаційний чинник, на який керівництво країни зреагувало неадекватно. Як на мене, якщо в результаті зміни зовнішньополітичного курсу організувався Майдан, то необхідно було поставити біля стели Незалежності столи, посадити за них чиновників, які з ранку до ночі проводили б консультації. Це європейська практика. Саме так в одному місті в Німеччині вирішували, будувати аеропорт чи ні: орендували стадіон і протягом тижня на вулиці біля міської ради стояли намети, столи, проводилися консультації. Кожна людина, кожна організація могла прийти, висловитися і бути почутою. Можливо, так потрібно було зробити й нам.

Зазначу, що Майдан – це суспільно-політичне явище, а не виключно політичне; він характеризується високим рівнем самоорганізації. Понад те, з'явився новий актор – громадськість, громадянське суспільство. Якщо раніше політики найвищих щаблів влади України заявляли, що за «круглий стіл» повинні сісти влада та опозиція, то тепер у всіх прес-релізах звучить ще й громадянське суспільство. Крім того, на відміну від опозиційних політиків, які свій майдан програли (люди їх не зрозуміли, не підтримали), Майдан громадський, студентський довів свою дієздатність. Там не було жодного політика; Майдан створили громадські організації, журналісти, митці, ті, кого називають представниками креативного класу, люди, які думають, творять, які не бачать для себе майбутнього у тій державі, яку побудувала чинна політична еліта. Саме тому люди вийшли на протест, і ця революція сама по собі не зникне, адже якщо креативний клас виявляє свою незгоду з політикою влади, його так просто не розженеш; якщо ж він вирішить емігрувати з країни, то для подальшого розвитку останньої це буде дуже погано.

Примітно, що з'явилися вимоги інтелігенції до опозиційних політиків, які підписало чимало людей, що є ознакою нового рівня діалогу. Інтелігенцією було сформульовано план реформ – це план змін

у країні, план інституційних реформ, зміни процедур. І всі опозиційні політики заявили, що підтримують ці пропозиції та включають їх до свого порядку денного, тобто з'явилася нова форма, коли громадські діячі, лідери, авторитети, формують вимоги до опозиції. На Майдані також діяв вільний університет біля Лядських воріт, ініційований Києво-Могилянською бізнес-школою за широкої громадської підтримки. Це дійсно вільний університет, куди кожен експерт та аналітик міг прийти й виголосити свою лекцію. Так, проводилися лекції та заняття стосовно необхідних реформ у сфері адміністративних послуг, реформи судової системи тощо. Їх проводили не політики, це була саме громадсько-експертна ініціатива, спрямована на формування чіткого та зрозумілого бачення реформ. Тобто були озвучені думки щодо того, чого прагнуть люди: якою має бути судова система, що забезпечуватиме справедливість, правоохоронна система, що має забезпечити безпеку людини, реформа прокуратури й системи міліції. Зрештою, Майдан перетворився із суто політичної акції на акцію реформ.

Усі й до сьогодні шукають відповідь на запитання: «Як має бути вирішена політична криза?» Більшість людей вийшли на Майдан саме у пошуках справедливості: справедливе прозоре розслідування побиття студентів – це питання не політичного характеру, а Кримінального кодексу, законодавства та прозорого судового розслідування. Хто віддав наказ, на якій підставі? Відповідно до Конституції рішення про розгін акції мають право ухвалювати лише суди, а рішення суду не було. Було заявлено, що комунальні служби Києва, виявляється, мають право ухвалювати рішення про можливість чи неможливість громадян реалізувати своє право на свободу мирних зібрань. Але ж це просто нонсенс. Тому необхідно було створити тимчасову слідчу парламентську комісію, до складу якої повинні були увійти представники всіх парламентських сил. Вона мала спостерігати за роботою слідчих органів, прокуратури, суду тощо. Необхідно було звільнити людей, затриманих на Майдані, на Банковій. Вони не повинні були знаходитися в місцях позбавлення волі. Можливо, на підставі підписки про невиїзд, але вони повинні були бути на свободі, вдома. Слідчі дії мали відбуватися спокійно, без тиску. Крім того, необхідно було проводити політичні консультації та відновлювати довіру до влади. Адже зазначені умови (фактично йшли воєнні дії) спричиняють делегітимізацію української влади та зростання недовіри людей до держави як такої. А слабка держава в умовах значної конкуренції держав і транснаціональних корпорацій є великим ризиком для суспільства України, оскільки слабка влада – це програє ринки збуту товарів, програє ефективні угоди, слабка колективна безпека, тому однозначно необхідно якомога швидше відновити довіру народу до влади.



Стратегічною умовою подальшого сталого розвитку є включеність суспільства у процес вироблення рішень, тобто суспільні групи мають брати участь у консультаціях і на рівні міста, і на рівні міністерства та урядової політики. Отже, ще раз підкреслю важливість самоорганізації соціальних груп: що активніше люди самоорганізуються у групи, виробляють спільний порядок денний і виносять його публічно до органів державної влади, то легше буде останнім зрозуміти, якої політики від них очікують, які є проблеми та рішення. Тому розвиток громадянського суспільства та самоорганізація – це запорука ефективної держави.

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СУСПІЛЬНОГО РЕСУРСУ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

**Євген ЦОКУР,**

*завідувач кафедри політології  
Запорізького національного університету,  
доктор політичних наук, доцент*

Модернізація системи державного управління та політичного урядування є складним полісуб'єктним процесом, який відбувається на всіх рівнях суспільної системи, у т.ч. соціальному. Наприкінці ХІХ – початку ХХ ст.ст. відбулися важливі зміни у відносинах суспільства й державно-владних інституцій. Суспільство суттєво переглянуло своє місце в системі політичних і державотворчих процесів. Прагнучи досягти паритетності та справедливості у відносинах і розподілі результатів власної діяльності, суспільство дедалі активніше стало втручатися в державотворчі та управлінські процеси, воно більше не бажає бути лише залежним від владних інституцій і безправним «генератором ресурсів», що використовувалися органами політичного й державного управління вкрай неефективно та нераціонально.

Усвідомлення своєї реальної ролі в суспільно-політичному й економічному житті держави спонукало суспільство до формулювання вимог щодо належного ставлення й дотримання його прав на реальну участь у політичному й державному житті. Суспільство почало виступати у кількох іпостасях – і як учасник політико-управлінського процесу, і як контролер (оцінювач) ефективності діяльності органів управління, і як замовник нової моделі врядування, адаптованої передусім до вимог суспільства, а не до бажань правлячих верств і віртуалізованих державних потреб і стратегій.

У відносинах суспільства та владних інституцій актуалізуються проблеми розподілу й використання «суспільного ресурсу» (сукупності ресурсів, генерованих суспільством у процесі своєї діяльності)

та проблема підтримки як мінімум належного рівня забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення, а як максимум – можливості самореалізації особистості як підґрунтя й умови творення ефективної, конкурентної держави.

Усвідомлюючи власне реальне місце в державному й політичному житті, суспільство дедалі наполегливіше та активніше починає залучатися до процесу розподілу суспільного ресурсу. Його метою стає відновлення «природного» права на першочергове використання та розподіл генерованого ним ресурсу для задоволення власних (суспільних) потреб, а не мало значимих і незрозумілих для нього потреб державно-владних інституцій та органів управління. Причиною пожевлення активності суспільства в цьому питанні є тривалий період відвертої експлуатації суспільства владними структурами. Останні розглядали суспільство виключно як невичерпний «генератор ресурсів» (людських, матеріальних, трудових, фінансових тощо) без будь-яких прав та обов'язків перед ним. Раз од разу це призводило до суспільного збурення, що перетворювалося на революції, бунти, повстання й інші дії спротиву сваволі держави. ХХ ст. змінило парадигму влади: в жорсткій конкурентній боротьбі перемагали лише найбільш ефективні моделі політичного й державного управління, що ґрунтувалися на ефективному використанні суспільного ресурсу та вмінні досягати компромісу у відносинах із суспільством щодо його розподілу. Потреби суспільства в цей час зростали швидше за можливості владно-адміністративних інституцій з їх задоволення, тому й виникали революційні кризи як натяк на неефективність володарювання та управління. Державно-владні інституції не відразу розуміли «натяк» і сутність проблеми, тож у вирі революцій початку ХХ ст. найменш ефективні й суспільно-компромісні моделі володарювання зникли разом із носіями застарілих принципів управління (головним чином ідеться про монархічні системи як найменш конкурентні та найбільш недолугі для того часу). Новоствореним органам доводилося пристосовуватися до умов і намагатися не припускати помилок попередників. Спочатку це відбувалося переважно на інтуїтивному рівні, а не на основі наукових ідей і принципів (які на той час уже були розроблені й запропоновані суспільству та владі).

У відносинах суспільства й держави потрібен був компроміс на основі обопільної вигоди та порозуміння. Суспільство погоджувалося надавати ресурс для потреб держави лише за умови його ефективного використання й гарантії забезпечення бажаного рівня життя самого суспільства. Органи влади від політичного до адміністративного рівня зобов'язані були здійснювати політичну й державно-управлінську діяльність лише за умови дотримання зазначених вимог і фактично зобов'язалися максимально вдосконалити систему управління, підви-

щити її ефективність, забезпечити можливість суспільного контролю за власними діями.

Зазначений компроміс, ніде документально не оформлений, проте усіма визнаний, став наріжним каменем новітньої політичної, державно-управлінської та суспільної моделей ХХ ст. Він вимагав самовдосконалення і від владних інституцій, і від самого суспільства. Останнє мало набути нових знань та якостей у сфері політико-управлінської діяльності, щоб мати змогу компетентно та змістовно контролювати, оцінювати, координувати діяльність владно-політичних органів і залучатися до управлінського процесу. Це вимагає вдосконалення системи освіти й політичної соціалізації, трансформації політичної культури та свідомості суспільства, інших процесів.

Належне дотримання чи ігнорування зазначеної компромісної основи відносин суспільства й держави закладене у двох (кількох) моделях перебігу політичних і суспільних процесів у державі.

В умовах недотримання зобов'язань з боку держави та збереження експлуатаційної системи взаємодії із суспільством щодо розподілу та використання суспільного ресурсу реалізувалася модель «згортання державності». Її сутність полягала в тому, що експлуатоване суспільство, яке не отримувало задоволення базових потреб або вважало несправедливою систему розподілу благ і ресурсів, у подальшому свідомо чи несвідомо відмовлялося від активного генерування нового ресурсу або суттєво зменшувало його обсяг, скорочуючи можливості держави та зводячи нанівець її конкурентний та управлінський потенціал, що призводило до поступового, але неминучого її занепаду та руйнації.

Як тільки суспільство припиняє надавати державі ресурс – держава не забезпечує життєвий рівень суспільства. Таким чином, маємо замкнене коло. Щоб уникнути такого розвитку подій, потрібне або ініціативне реформування політико-управлінської системи з боку держави, або здійснення жорсткого примусу суспільства до творення необхідного суспільного ресурсу. Такий шлях можливий, але малоефективний, оскільки виснажує і державу, і суспільство. Він призводить до суспільного збурення, конфронтації та втрати конкурентного потенціалу держави. Тож логічним та ефективним є лише шлях обопільних поступок, компромісу, взаємодії між державою та суспільством.

Оцінка задоволеності потреб і справедливості розподілу ресурсів з боку суспільства є ситуативною та індивідуалізованою і залежить від багатьох чинників. До того ж мінливі зовнішні умови та приклад інших країн можуть суттєво змінити, посилити критерії вимог з боку суспільства до владно-політичних органів держави.

Можливість практичної реалізації такого сценарію розвитку подій від початку запрограмована самою природою державності й полягає в тому, що держава є більшою мірою віртуальним утворенням, хоча й

має певний реальний вимір у вигляді території, кордонів, населення, системи права та володарювання, історії і традицій тощо. Домінуюча «віртуальність держави» криється у свідомому сприйнятті особистості і суспільством її сутності як феномену, що формується з визнання права держави та органів управління на залучення особистості до державних справ і використання системи державного примусу й насилля в обмін на забезпечення належних умов життєдіяльності, безпеки, соціального захисту, сприяння самореалізації тощо. За всієї спірності й архаїчності (далеко не завжди держава в змозі чи має бажання належним чином виконувати свої функції, спекулюючи на своїй удаваній незмінності й експлуатуючи довірливе чи несвідоме суспільство), а також зазвичай нерівноцінності обміну ця система є дієвою вже не одну тисячу років і залишається актуальною й на сьогодні.

Через системи виховання, соціалізації, культури, ідеології, патріотизму, права формується усвідомлена чи емоційна громадянськість – основа реалізації національної державності, ідентичності, суверенітету. Проте під тиском невиконання обов'язків держави перед особистістю, особливо за умови, коли особистість свої обов'язки перед державою виконує належним чином, зазначена модель громадянськості швидко руйнується. Їй на зміну поступово приходять зневіра, відстороненість, ворожість у ставленні спочатку до політико-державних інституцій, а згодом і до самої держави загалом.

Втрата самоідентифікації та прив'язаності до ідеї державності у свідомості особистості неминуче призводить до руйнації реально існуючої державності. Виникає парадоксальна, але передбачувана ситуація, коли віртуально-свідомісна модель руйнує просторово-фізичну модель держави.

## **СУСПІЛЬНА АКТИВНІСТЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ: ЧИННИКИ Й ТЕНДЕНЦІЇ**

**Лідія СМОЛА,**  
*керівник Департаменту аналітики  
та соціологічних досліджень  
Українського Фонду Демократії «Спочатку люди»,  
доктор політичних наук*

Активізація громадських і неформальних організацій в Україні, поява еврайданів у Києві й інших містах, а разом з ними численних (нечуваних раніше) прикладів самоорганізації громадян – вимагають поглибленого аналізу такого феномену, як суспільна активність громадян України.

Для аналізу проблеми необхідно визначити підходи до трактування поняття «активність». Деякі дослідники ототожнюють «активність» із «діяльністю», інші трактують її як якісно визначену діяльність, якій притаманна інтенсивність і напруження, треті визначають її творчий та ініціативний характер [2, с. 116]. Доречною була б характеристика суспільної активності як «свідомого творчого ставлення особистості до суспільно-політичної діяльності, завдяки якій забезпечується її повна самореалізація» [1]. У цій статті суспільна активність/діяльність/участь визначається як індивідуальні й колективні дії, спрямовані на визначення та вирішення питань, що турбують населення. Здебільшого розглядають два *види суспільної активності*: *формальну* – участь у діяльності формально зареєстрованих об'єднань громадян, рад, консультацій (інститутів громадянського суспільства – ІГС); *неформальну* – участь у вирішенні проблем окремих громадян, груп громадян та цілих громад, волонтерство, участь в акціях і демонстраціях поза межами зареєстрованих об'єднань [3].

Закономірним є запитання: «Що може бути або стати мотиваційною основою чи детермінантами суспільної діяльності українців?» Опитування щодо життєвих цінностей населення України, проведене Українським Фондом Демократії «Спочатку люди», засвідчило, що основною формою суспільної активності в Україні є діяльність, спрямована на вирішення певних суспільних проблем на рівні громади, а саме: благоустрій території; охорона природи й поліпшення екології; створення умов для активного дозвілля громадян, особливо дітей і молоді; підвищення рівня медичних та освітніх послуг тощо. Результати дослідження також засвідчили, що мотивацією до суспільної діяльності для більшості громадян України є їхні цінності й моральні принципи. Для більшості опитаних мотивацією до участі у суспільній діяльності стало *«щире бажання змінити ситуацію на літше»* в місті для конкретної групи людей чи конкретної особи. Майже дві третини учасників дослідження брали участь у суспільній діяльності, оскільки *«це відповідало моїм життєвим принципам»*, тоді як третина опитаних хотіла бути *«причетною до спільної справи»* або мати *«особисту вигоду чи інтерес»*. З-поміж особистих вигід чи інтересів можна виділити самореалізацію, підвищення власної кваліфікації, проходження практики, можливість подальшого працевлаштування тощо. І лише 13 % брали участь у громадській діяльності за *«пропозицією від шанованої людини, від якої неможливо було відмовитися»*; 12 % – *«за компанію з іншими»* [4].

Ще одне дослідження – «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України» (його Фонд «Спочатку люди» провів спільно із БФ «Творчий центр ТЦК») – дало підстави говорити про значний потенціал суспільної активності грома-

дян України. Для розуміння стану зазначеної проблематики в Україні була використана формула суспільної активності, розроблена британськими експертами [5]. Її суть полягає в тому, що участь є сумою індивідуальної мотивації, імпульсу до участі, ресурсів індивіду й існуючих умов участі.

Дослідження засвідчило, що для 80 % учасників опитувань імпульсом для активних дій було «прагнення поліпшень на місцевому рівні». Опитування також спростувало поширену думку щодо важливості наявності фінансів як основного ресурсу для активності громадян. Виявилось, що головними ресурсами є наявність необхідних знань і досвіду (68 %), ресурс вільного часу (62 %), упевненість у собі (58 %) та фінансова підтримка (13 %).

На час проведення дослідження рівень суспільної активності громадян ще не був досить високим, однак результати засвідчили, що громадяни України мають значний потенціал: 25 % опитаних беруть участь у реалізації хоча б одного виду соціально-корисної громадської діяльності, а 50 % українців готові брати участь у поліпшенні становища у своїх громадах. Громадяни України надають перевагу самостійній суспільній діяльності або кооперуються з колегами й сусідами, але не поспішають приєднуватися до вже діючих інституцій [3].

Дослідження засвідчило, що громадяни України є досить активними, однак здійснюють суспільні дії не стільки у складі зареєстрованих організацій, скільки самостійно або/та у складі неформальних об'єднань, трудових і навчальних колективів, об'єднуються з друзями, сусідами, родичами. Отже, можна констатувати наявність ефективних самоорганізаційних процесів у країні, які ще не досліджувалися на належному рівні. Однак очевидно, що в Україні переважає неформальна суспільна діяльність. Причинами цього є, з одного боку, низька легітимність самих ІГС, які не поширюють інформацію про свою діяльність, не розуміють потреб громадян, не залучають населення до своєї діяльності, недостатньо презентують і захищають інтереси громадян перед владою. З другого боку, до неформальної участі громадян підштовхує недовіра і до політичних інститутів, і до представників «реєстрового» громадянського суспільства. З великою ймовірністю можна стверджувати, що на початку громадських виступів це було однією з головних причин виникнення двох майданів у м. Києві. Тому, на нашу думку, не цілком правильними є поширені твердження про прямі кореляції між станом громадянського суспільства в Україні та рівнем розвиненості ІГС. Можна погодитися з думкою, що стан громадянської культури, зокрема рівень громадянської активності, є важким чинником розвитку громадянського суспільства [6].

Політична ситуація, що склалася, та стан громадянського суспільства вимагають визначення основних чинників, що зумовили зростан-

ня суспільної активності громадян України. З-поміж них варто виділити такі:

- посилення авторитарних тенденцій, централізація/концентрація влади, надмірний контроль і зарегульованість суспільного життя;
- неспроможність (організаційна, фінансова, кадрова) або самоусунення відповідних державних органів від виконання функцій соціального забезпечення, захисту навколишнього середовища, охорони історичної та культурної спадщини;
- відсутність дієвих законодавчих механізмів забезпечення демократичного громадянського контролю над владою, особливо у після-виборний період;
- запит підприємницького класу на реформування політичної системи й готовність фінансувати відповідні суспільні рухи;
- пасивність традиційних неурядових організацій у питаннях поширення інформації про свою діяльність і залучення нових членів;
- розвиток новітніх способів комунікації як інструменту миттєвого поширення суспільно значущої інформації, самоорганізації, спільного фінансування тощо;
- підвищення віртуальної та реальної мобільності населення, насамперед молоді, можливості наочного ознайомлення з перевагами й передовим світовим досвідом функціонування демократії, місцевого самоврядування, ринкової економіки.

Ці та низка інших чинників зумовили появу не тільки Євромайдану в Києві, але й активізували громадянську участь у різних регіонах країни. Нестійка політична рівновага, яка може навіть за незначних збурень бути втрачена, досягнута ціною відмови від активної реакції на економічні виклики, що стоять перед країною. Однак відсутність діалогу із суспільством та зростаючі негативні тенденції в економіці можуть призвести до подальшого розбалансування державного механізму. Суспільство, яке активізувалося, не отримує роз'язання нагальних проблем: зростаючу злочинність і корупцію, відсутність соціальних ліфтів і зрозумілої стратегії розвитку країни, падіння рівня життя населення, негативний імідж країни тощо. Євромайдан як прояв громадянської непокори не лише актуалізував ці питання, а й закликав до діалогу все суспільство.

У підсумку виділимо основні тенденції, що матимуть місце у подальших суспільно-політичних процесах в Україні:

- перевага неформальної участі громадян;
- формування контреліт у молодіжному (зокрема студентському) середовищі, визрівання сприятливих передумов для потрапляння у професійну політику громадських (непартійних) активістів;
- активізація спроб створення віддалених від олігархічного капіталу політичних сил, що формуватимуться за принципом «знизу – догори» на основі процедур внутрішньопартійної демократії;

- зростання запиту на появу віртуальних і реальних площадок, де могли б поєднуватися ресурси громадян (*інформація, кошти, послуги, волонтери*) для спільного вирішення суспільно значущих питань;

- подальше зменшення ролі традиційних (реєстрових) неурядових організацій, поширення неформальних способів об'єднання громадян України;

- посилення активності громадських рухів та ініціатив, близьких до політичних партій, особливо в контексті наближення виборів Президента і депутатів місцевих рад;

- збереження (ймовірно, і посилення) ролі громадських організацій у справі моніторингу виборчого процесу.

Події, що передували Євромайдану (помпезна підготовка до підписання Угоди про асоціацію з ЄС, а потім раптова її зупинка) та супроводжували його функціонування (відсутність спільного бачення в середовищі активістів та опозиції стосовно основних вимог до влади і власних кроків), підтвердили найголовнішу тенденцію – зростання суспільного запиту на створення плану розвитку країни. Ця тенденція зумовлюватиме попит і появу пропозицій щодо нових правил суспільної взаємодії, тобто пропозицій стосовно нового суспільного договору між владою та суспільством.

Можна також стверджувати, що суспільна активність громадян України, успішні приклади самоорганізації та відстоювання своїх прав посилюватимуть прагнення активної частини суспільства до реалізації у країні засад прямої демократії. Політична та смислова криза, що чітко виявилася не лише в діях владних органів, а й у представників опозиції, зумовить активізацію спроб на громадському, локальному рівні щодо розроблення концепції та інструментарію реалізації такого плану розвитку країни. Суспільні процеси, що відбуваються в Україні, та зростаюча суспільна активність громадян посилюють розуміння необхідності брати на себе відповідальність за своє життя та майбутнє України.

#### Список використаних джерел

1. *Ануфриев Е. А.* Социальная роль и активность личности / Е. А. Ануфриев. – М., 1972. – С. 115.

2. *Трошихин В. В.* Культура политического процесса / В. В. Трошихин, В. И. Теплов. – М., 2001. – С. 116.

3. *Оцінка* стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України. 2011–2013 рр. – К., 2013.

4. *VALUES PRIORITIES AND PROBLEMS OF UKRAINIANS* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.peoplefirst.org.ua/img/PDF/LIFE\\_VALUES\\_PRIORITIES\\_AND\\_PROBLEMS\\_OF\\_UKRAINIANS\\_UK.pdf](http://www.peoplefirst.org.ua/img/PDF/LIFE_VALUES_PRIORITIES_AND_PROBLEMS_OF_UKRAINIANS_UK.pdf)



5. *What is Pathways through Participation?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pathwaysthroughparticipation.org.uk/](http://www.pathwaysthroughparticipation.org.uk/)

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

## **ЧИННИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Андрій ЗОТКІН,**

*старший науковий співробітник  
Інституту соціології НАН України,  
кандидат соціологічних наук*

«Перехідне суспільство», у фазу якого вступила Україна на початку 1990-х років, висунуло нові правила гри, у зв'язку із чим змінилася сама система пріоритетів громадян. Уже не соціалістична, але ще не капіталістична вона вимагала дотримання головної умови – економічного виживання в новому соціально-економічному середовищі, збереження і, за можливості, підвищення свого соціального статусу та матеріального добробуту. Решту, по суті, було принесено в жертву цій меті. Упевнено можна говорити, що за багатьма показниками (не лише статистично зафіксованими, а й відображеними в результаті соціологічних досліджень установок і настроїв громадян) українське суспільство перейшло у фазу регресу. Логічно, що за таких умов не тільки механізми соціальних змін, а й сама ініціатива до таких перетворень лишилася у правлячих елітних груп. Що, відповідно, перетворює їх на єдиного суб'єкта, який визначатиме напрями можливих модернізаційних змін в Україні.

Нові умови визначили фактичну безальтернативність способів розв'язання проблем самозабезпечення громадян. Стрімка руйнація старої системи соціальних відносин стимулювала процеси індивідуалізації в українському суспільстві, що виявлялися насамперед у деструкції колективних, групових форм соціальної взаємодії та відповідних їм механізмів взаємодопомоги та взаємопідтримки. Індивідуалізм на сучасному етапі розвитку українського суспільства (кінець ХХ – початок ХХІ ст.ст.) втілювався в його роздрібненості, де громадяни опинилися один на один зі своїми життєвими проблемами, а ареал їхнього соціального життя звузився до локального рівня безпосередньої взаємодії. Парадоксально, але саме деінституціоналізація системи колективізму радянської доби та стрімка індивідуалізація українського суспільства без будь-яких перехідних форм стали одними з потужних чинників,

що призвели до встановлення нових форм патерналістських взаємовідносин між державою та громадянами і, відповідно, спричинили гальмування становлення та зміцнення структур громадської взаємодії.

Унаслідок встановлення подвійної інституційної системи українське суспільство було позбавлене проходження короткотермінової, проте дуже болісної для будь-якого суспільства фази «шокової терапії», яку пережили більшість країн Східної Європи та республік колишнього СРСР. Якщо Росія швидко пройшла цю фазу, а Білорусь законсервувала багато в чому радянську інституційну систему, то в Україні подвійна інституційна система забезпечила відносну стабільність завдяки переведенню конфліктів у латентний стан, українське суспільство фактично увійшло в фазу не системної, а хаотичної адаптації окремих інститутів і соціальних груп до наявних умов. Замість «шокової терапії» український соціум і досі переживає шок, розтягнутий у часі й такий, що супроводжується постійними кризами. Більшість українського суспільства адаптувалася до нової системи соціальних взаємовідносин дуже важко, під тиском обставин, що змушували до цього. Органічним і свідомим такий перехід назвати складно: результати відповідей, викладених у табл. 1–3 (*тут і надалі використовуються результати щорічного соціологічного опитування, що проводиться Інститутом соціології НАН України з 1992 р.*), демонструють ефективність подвійної інституційної системи. Отже, видно, що пристосування громадян відбувається дуже повільно. Навіть у 2013 р., тобто за термін, коли у свідоме соціальне життя встигло увійти нове покоління громадян, 30,6 % респондентів перебувають у стані апатії і не мають бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації; ще 34,6 % із них перебувають у постійному пошуку себе в теперішньому житті, тобто адаптація для них ще не завершена. І лише 1/6 від загалу опитаних (16,5 %) дали відповідь про своє активне включення в нове життя.

Таблиця 1

**Динаміка адаптації громадян України до сучасного життя  
(2003–2013 рр.), %**

Варіанти відповідей	2003	2009	2013
Активно включився в нове життя, ринкові відносини видаються мені природним способом життєдіяльності	8,3	18,0	16,5
Перебуваю в постійному пошуку себе в теперішньому житті	30,6	33,6	34,4
Не маю бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації, живу як доведеться, чекаю змін на ліпше	36,1	34,0	30,6
Складно відповісти	25,0	14,4	18,5

Дані наведені у табл. 1 свідчать хоча й про повільну, але все ж таки позитивну динаміку адаптації громадян до теперішнього життя. Причому в розрізі за ознакою вікової структури (табл. 2) можна бачити, що частка тих, хто дав відповідь про своє активне включення в нове життя, переважно має молодий і зрілий вік. Серед тих, хто перебуває в постійному пошуку себе в теперішньому житті, більшість також припадає на вікову когорту молоді. Сегмент тих, хто зазначив відсутність бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації, навпаки, має диспропорцію на користь старших вікових когорт.

*Таблиця 2*

**Динаміка адаптації громадян України до сучасного життя:  
віковий розріз (2013 р.), %**

Варіанти відповідей	Вік, роки						Загалом, %
	18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70 і старші	
Активно включився в нове життя	22,5	22,2	18,8	13,0	12,1	3,4	16,5
Перебуваю в постійному пошуку себе в теперішньому житті	44,4	43,4	33,9	37,0	18,1	13,5	34,4
Не маю бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації	17,2	19,1	24,7	33,4	46,2	62,5	30,6
Складно відповісти	16,0	15,2	22,7	16,6	23,6	20,7	18,5

Така конфігурація є цілком логічною, оскільки більш високу адаптаційну здатність за об'єктивними причинами завжди має молодь. Проте маємо висловити певні зауваження із цього питання. Молодь сучасної України адаптувалася до сучасного життя не за умов порівняння між різними системами, не за власним вибором, а за даністю, яка для них не має жодних альтернатив. Ставлячи під сумнів переможні реляції про те, що українське суспільство адаптується до нових життєвих умов поступово, способом природного виходу із соціальної арени поколінь радянської доби, можна висловити друге зауваження. Ми припускаємо, що за умов збереження соціальної системи, в якій сьогодні перебуває українське суспільство, навіть серед громадян, що народилися після 1991 р. і сприймають таку систему як безальтернативну даність, збільшуватиметься сегмент тих, хто через життєві кризи й поразки в самореалізації або постійно перебуватиме в постійному пошуку себе в сучасному житті, або

втратить соціальний оптимізм і бажання до адаптаційних змін. Вважаємо, що такий сценарій майбутнього для сучасної молоді українського суспільства цілком можливий в умовах одвічної гонитви за успіхом, у якій переможе лише незначна частка претендентів, тоді як більшість із них приречена на роль невдах або на пошуки інших сфер самореалізації.

Висловлена гіпотеза має під собою основи, адже порівняно із представниками зрілого й похилого віку при відносно більш високому рівню адаптованості молоді до сучасного життя наявна система соціальних взаємовідносин оцінюється переважною часткою суспільства як несправедлива: на 1 і 2 бали сумарно її оцінили 73,3 % респондентів (табл. 3). І хоча в оцінці сучасного українського суспільства як зовсім несправедливого представники вікової групи 18–29 років (25,5 %) помітно відрізняються від інших вікових груп, їхня оцінка рівня його справедливості на 2 бали наближується до думки представників інших вікових когорт. Щодо оцінки сучасного українського суспільства як справедливого (4 бали) та дуже справедливого (5 балів), то їх зовсім низький рівень є характерним для всіх вікових груп із незначними статистичними відхиленнями між ними.

Таблиця 3

**Оцінка громадянами рівня справедливості  
сучасного українського суспільства: віковий розріз (2013 р.), %**

Індикатори	Вік, роки						Загалом
	18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70 і старші	
1 (зовсім несправедливе)	25,5	33,6	37,0	43,0	41,2	49,8	37,3
2	38,6	39,0	38,0	33,9	33,2	29,7	36,0
3	30,3	23,3	21,5	19,8	22,6	19,1	23,0
4	5,0	3,4	3,6	3,3	3,0	1,4	3,4
5 (дуже справедливе)	0,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3

Стосовно системи цінностей, що встановлювалася в пострадянській Україні, та їх сприйняття, вкорінення в українському суспільстві, то це питання може бути набагато складнішим. Із табл. 4 видно, що нову систему цінностей, в запитання про яку були включені такі показники, як приватна власність, збагачення, індивідуалізм, прагнення до особистого успіху, переважно не сприймає як свою майже половина опитаного загалу (48,2 %). Чверть респондентів (26,1 %) дала відповідь про сприйняття такої системи цінностей як своєї, і ще чверть (25,8 %) завагалася з відповіддю.

**Сприйняття системи цінностей, що склалася  
в українському суспільстві за роки незалежності  
(приватна власність, збагачення, індивідуалізм, прагнення  
до особистого успіху тощо): віковий розріз (2013 р.), %**

Індикатори	Вік, роки						Загалом
	18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70 і старші	
Однозначно ні	6,8	15,5	13,9	22,2	22,6	28,7	17,3
Скоріше ні	24,0	31,5	34,0	35,7	27,1	31,6	30,9
Скоріше так	33,5	27,4	24,1	17,5	18,6	12,4	23,3
Однозначно так	3,6	1,6	4,0	3,3	1,0	2,9	2,8
Складно відповісти	32,0	24,0	24,1	21,3	30,7	24,4	25,8

Особливо не заглиблюючись у проблематику цінностей, варто звернути увагу на такі моменти. По-перше, відповідь про однозначне сприйняття зазначеної системи цінностей дала незначна частка респондентів по всіх вікових когортах. По-друге, група 18–29 років продемонструвала найнижчий показник несприйняття цієї системи цінностей як своєї (6,8 %) і найбільший показник у варіанті відповіді «скоріше так» (33,5 %). Проте ця сама група має й найбільший сегмент тих, хто завагався з відповіддю (32,0 %). По-третє, навіть у наймолодшій віковій групі немає якоїсь певної переваги за чи проти наявної системи цінностей. Сумарно її сприймають як свою 37,1 %, а не сприймають – 30,8 %. За наявності великого сегмента тих, хто не визначився з відповіддю (32,0 %), розрив між цими підгрупами досить незначний. По-четверте, про несприйняття наявної системи цінностей як своєї дали відповідь понад 45 % респондентів у кожній віковій групі старших за 30 років. Отже, навіть такий поточний аналіз проблем життєвого світу громадян, їхньої адаптації до умов сьогодення, прийняття цінностей у сучасній Україні з її подвійною інституційною системою змушує нас критично переосмислювати проблему самоідентифікації людей у системі соціальних взаємовідносин між самими громадянами та між громадянами і владою.

Ще одним базовим моментом для повноцінного розуміння процесів і результатів становлення нової системи взаємовідносин між державою та громадянами є індивідуалізація українського суспільства. Як уже зазначалося, індивідуалізм на теренах пострадянської України втілювався в роздрібненості, атомізації українського суспільства, в умовах яких громадяни опинилися один на один зі своїми життєвими проблемами, а ареал їхнього соціального життя звузився до локаль-

ного рівня безпосередньої взаємодії. Тобто замість системи соціальних взаємовідносин, яка обґрунтовує незалежність особистості в межах чинного правопорядку, більш чітко розмежовує сфери суспільного та приватного, розширює поле діяльності, в певних аспектах пом'якшує «правила гри», оскільки певним чином вивільняє людину з лещат соціальних зобов'язань, характерних для колективістських взаємовідносин, дає змогу для самореалізації в сучасній Україні та стимулює індивіда (завдяки конкуренції), ми маємо її деформований аналог – псевдоіндивідуалізм. Зникла колективістська взаємопідтримка та соціальні зобов'язання, зросла конкуренція, але право вибору й поле діяльності залишилися досить обмеженими, а в окремих сферах узагалі зійшли нанівець. На такому самому підґрунті формувалася й викривлена псевдоіндивідуалістична ціннісна система. Результати відповідей, викладені в табл. 5, свідчать про те, що українці (з незначними коливаннями показників відповідей по вікових групах) визначили одні й ті самі ознаки. У сучасному українському суспільстві та його системі ціннісних координат найбільше значення для успіху мають багатство, гроші (44,5 %) та успішні кар'єра й бізнес (40,8 %). Утім такі ознаки, притаманні насамперед індивідуалізму, як самореалізація, внутрішня свобода (13,5 %) та один з найважливіших механізмів досягнення цього – гідна освіта (11,9 %) – посіли VII та VIII місця в загальному рейтингу. На наш погляд, причинами такого зміщення ціннісного вектора є швидка руйнація (без будь-яких перехідних фаз) колективістських форм взаємодії та економічні кризи, які довелося пережити українському суспільству. Нинішня форма індивідуалізму, що встановлюється в ціннісному світі громадян України, скоріше, нагадує соціальний егоїзм соціальних суб'єктів, що були заклопотані насамперед проблемами свого виживання (у 1990-х роках), а зараз намагаються поліпшити умови свого життя. Саме в таких умовах, коли прогресує укорінення соціального й політичного ескапізму, люди замикаються в локальному колі безпосередніх контактів і відчужуються, відходять від загального тла соціального життя, гостро постає проблема інтеграції та солідаризації українського суспільства.

Таблиця 5

**Оцінка громадянами головних ознак успіху людини  
в нашій країні: віковий розріз (2013), %**

Варіанти відповідей	Вік, роки						Загалом
	18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70 і старші	
Багатство (гроші)	40,7	43,2	39,8	47,8	46,2	52,7	44,5
Успішні кар'єра, бізнес	44,5	41,9	45,1	42,8	33,7	29,5	40,8
Міцне здоров'я	29,1	35,7	38,5	35,4	46,2	42,5	36,8

Закінчення табл. 5

Варіанти відповідей	Вік, роки						Загалом
	18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70 і більше	
Щаслива сім'я	34,7	35,4	37,2	31,8	43,2	35,7	35,7
Престижні речі (хороша машина, будинок, дача)	20,5	21,2	17,8	23,5	24,1	17,4	20,8
Досягнення влади	19,3	19,9	22,4	21,8	17,6	23,2	20,7
Самореалізація, внутрішня свобода	15,7	16,3	15,1	13,0	8,0	8,7	13,5
Гідна освіта	13,9	11,9	11,2	10,2	12,1	12,1	11,9
Наявність хороших друзів	9,8	11,9	11,5	10,8	12,1	10,1	11,0
Слава, визнання	11,9	8,5	10,9	11,0	9,0	6,8	9,9
Кохання	14,8	7,8	7,2	6,6	6,5	5,8	8,4
Можливість подорожувати світом	5,9	5,2	5,9	6,4	3,0	5,8	5,5
Можливість добре відпочивати (фітнес-центри, курорти)	2,7	3,1	2,6	4,4	1,5	1,9	2,9
Доброчинність	1,8	3,9	2,3	3,3	2,0	3,4	2,8
Інше	0,9	0,8	1,3	1,1	1,0	1,4	1,1

З'ясувати, яка система координат соціальної взаємодії вибудовується в українському суспільстві, допоможуть відповіді українців на запитання: «Які осередки або організації об'єднують довкола себе людей найнадійніше та найефективніше?» станом на 2013 р.:

Варіанти відповідей	%
Сім'я, родина	81,9
Об'єднання за спільними інтересами	28,8
Об'єднання власників	11,0
Об'єднання за спільними видами діяльності (професійні спілки, клуби тощо)	16,2
Політичні партії	9,4
Громадські об'єднання людей, що потрапили в схожі скрутні обставини	20,9
Державні установи, структури	4,2
Етнічні осередки, спільноти	5,7
Релігійні об'єднання	20,2
Інше	0,1
Складно відповісти	7,5

Отже, головним осередком, довкола якого об'єднуюватимуться люди, є локальний, первинний рівень соціальної інтеграції – родина (81,9%). Зі значним відривом від неї інтеграційне значення для українців мають групи інтересів (28,8%), громадські об'єднання (20,9%) та релігійні об'єднання (20,2%). Можливість згуртування громадян України за ознаками їх приналежності до якоїсь діяльності (насамперед професійної) та за володінням майном ще нижча: їхню інтеграційну роль визнали тільки 16,2 та 11,0% відповідно. Стосовно політичного життя, то воно є найбільш віддаленим колом у повсякденному житті пересічного українця. Політичні партії й державні структури отримали серед респондентів найменшу кількість визнання як можливих інтеграторів українського суспільства, тобто держава, політичні інститути, їхні актори й агенти перебувають на найбільшій дистанції у колах життєвого світу громадян України.

Понад те, сфера політики сучасного українського суспільства здатна згуртувати громадян лише на основі негативних почуттів. Так, у відповідях на запитання в опитуванні 2013 р. «Що, на Вашу думку, об'єднує людей у нашому суспільстві?» перші позиції посіли варіанти «невдоволеність владою» (34,1%) та «спільні труднощі життя» (33,4%). Варіанти «політичні погляди» (8,2%), «патріотичні почуття громадянина України» (8,3%), «національна ідея побудови Української держави» (7,5%) отримали найменшу підтримку серед респондентів:

Варіанти відповідей	%
Прагнення спільно долати труднощі життя у країні	22,7
Відчуття втрати нормального життя	27,7
Віра в ліпше майбутнє	30,6
Спільні труднощі життя	33,4
Родинні чи товариські почуття	23,5
Невдоволеність владою	34,1
Національна ідея побудови Української держави	7,5
Страх перед майбутнім	25,2
Мова спілкування	10,0
Патріотичні почуття громадянина України	8,3
Політичні погляди	8,2
Релігія (віросповідання)	10,5
Національна належність	7,4
Спільна історія, територія	12,3
Інше	0,1
Ніщо не об'єднує	8,1
Складно відповісти	8,3



Результати відповідей громадян у 2013 р. на запитання «Які із вказаних життєвих проблем Ви можете вирішити за допомогою...?» свідчать про те, що чимало життєвих завдань, які раніше розв'язувалися виключно за участі держави, люди мають вирішувати або самостійно, або за допомогою свого оточення в локальному колі соціальної взаємодії (родичів, друзів, знайомих тощо):

Варіанти відповідей	% опитаних	
	родичів і друзів	колег, знайомих
Узяти гроші в борг, отримати продукти, потрібні речі або допомогу в господарстві, в побуті	82,4	19,2
Знайти роботу, отримати підвищення на посаді (розряд, ранг)	35,8	36,1
Отримати малодоступні медичні послуги для себе, родичів та/або близьких людей (у т.ч. влаштування в лікарню, на консультацію та лікування до відомого фахівця тощо)	38,5	28,2
Улаштувати дитину (свою, родичів та/або близьких людей) у дошкільні установи, престижну школу, коледж, ВНЗ тощо	32,5	31,5
Вирішити проблеми із представниками влади (міліцією, армією, судом, прокуратурою)	28,3	29,8
Отримати муніципальне (відомче) житло чи матеріальну підтримку в купівлі житла за ринковими цінами	22,1	20,9
Отримати житлово-комунальні послуги, недоступні через пасивність ЖЕКу, місцевої влади	23,3	22,4
Інше	3,3	2,0
Жодні життєві проблеми не можу вирішити за їх допомогою	16,8	36,0

Отже, близько третини громадян України може вирішувати завдяки своїм горизонтальним зв'язкам локального кола і, що важливо, без участі держави свої нагальні життєві проблеми, з-поміж яких отримання медичних послуг, пошук роботи, влаштування дітей у навчальні заклади і (окремою статтею) вирішення проблем із представниками влади. Тобто у цих сферах життєвого світу громадян України роль держави уже суттєво скорочена або взагалі номінальна: на її виконання своїх функцій покладається мало сподівань.

В атомізованому українському суспільстві не було передумов виникнення та зміцнення структур громадянського суспільства. Членство громадян України у громадських об'єднаннях, організаціях, рухах за період із 2000 по 2010 рр. мало середній показник у 16,5 %, а з 2011 р. зменшилося до рівня 13–14 %. Перехід у локальні кола безпосеред-

ної взаємодії призвів не лише до відсторонення громадян від держави, а й до загального їх дистанціювання від суспільного життя, зростання рівня недовіри до тих, хто не входив до найближчого оточення. Тому ставлення до громадських організацій, оцінка їхньої діяльності й мотивації участі в них станом на 2013 р. також відповідали загальній атмосфері недовіри в українському суспільстві:

Мотиви участі громадян у діяльності громадських організацій	% опитаних
Захист своїх прав і реалізація інтересів	40,2
Турбота про загальне благо й допомога іншим людям	24,1
Громадський контроль за діяльністю органів влади	16,6
Прагнення здобути політичний капітал і зробити кар'єру в політиці	24,7
Бажання заробити гроші на фінансовій підтримці держави чи донорів	30,7
Інше	0,2
Не знаю	20,1

Так, на перше місце громадяни поставили «захист своїх прав і реалізація інтересів» (40,2 %). Проте друге місце у громадській думці посів мотив «бажання заробити гроші на фінансовій підтримці держави чи донорів» (30,7 %). Третю позицію посіли такі відповіді, як «прагнення здобути політичний капітал і зробити кар'єру в політиці» (24,7 %) та «турбота про загальне благо й допомога іншим людям» (24,1 %).

Таким чином, оцінка участі в діяльності громадських організацій є досить суперечливою. З одного боку, громадяни вбачають мотиви захисту й реалізації інтересів учасників цих рухів, громадського контролю над владою. Із другого, припускається використання структур громадської взаємодії у власних цілях їхніх активістів (політичний капітал, гроші тощо). А от стосовно чинників, що заважають участі у громадських організаціях, респонденти у 2013 р. дали більш однозначні відповіді:

Чинники, що заважають участі громадян у діяльності громадських організацій	% опитаних
Байдужість, пасивність людей до суспільного життя	48,7
Відсутність вільного часу	27,0
Загальна зневіра у власних можливостях захистити свої права й інтереси	30,0
Фінансові проблеми сім'ї, потреба додаткових заробітків	17,2
Юридичні перешкоди, труднощі у створенні громадських організацій, об'єднань	7,1

Недовіра до громадських організацій, об'єднань	25,6
Загальна слабкість, малочисельність громадських організацій, об'єднань	13,3
Протидія державних органів влади діяльності громадських організацій, об'єднань	10,8
Пересторога вступати у конфлікт з офіційними представниками влади	18,6
Інше	0,2
Нічого з перерахованого не заважає	3,3
Не знаю	10,0

Отже, найбільше гальмують розвиток і зміцнення громадянського суспільства в Україні, на думку громадян, пасивність людей до суспільного життя (майже половина опитаних – 48,7 %), зневіра у власних можливостях (30,0 %), відсутність вільного часу (27,0 %) та, що цікаво, недовіра до громадських організацій (25,6 %).

На основі наведених даних можна дійти такого висновку: про існування громадянського суспільства в Україні говорити ще зарано (навіть за наявності сплесків громадянської активності). Структури громадянського суспільства перебувають у фазі свого становлення і ще не встигли повноцінно інтегруватися в повсякденне життя більшості громадян України. В атомізованому українському суспільстві, де люди переважно не виходять за межі локальних кіл своєї безпосередньої взаємодії з іншими людьми, досі існує високий рівень недовіри до громадських організацій. Громадяни вважають їх механізмами заробляння політичних капіталів і грошей. Для зміни цієї конфігурації ставлення громадян до суспільних рухів та об'єднань необхідними є: подолання десолідаризації суспільства, відновлення дієвості механізмів соціальної інтеграції в Україні (початковим етапом в чому, на наш погляд, може бути профспілковий рух), а також переведення дискурсу соціальної справедливості з локального псевдоіндивідуалістичного рівня на рівень громадських об'єднань.

#### **Список використаних джерел**

1. *Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін : соц. моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2013. – 566 с.*

## ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ

### 1. ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

#### ВПЛИВ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА РОЗВИТОК ДЕМОКРАТІЇ

Тетяна Андрійчук

Взаємозв'язок феноменів громадянського суспільства та демократії – складний і багатогранний. З одного боку, громадянське суспільство є важливою умовою функціонування демократії (хоча, безумовно, не єдиною), з другого – демократія становить певний політичний фундамент для розвитку громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства в демократичній практиці можуть як безпосередньо впливати на ухвалення політичних рішень, так і сприяти участі в політиці пересічних громадян, використовуючи свій інтелектуальний і моральний авторитет, організаційний та комунікаційний потенціал. Разом з цим вплив інститутів громадянського суспільства на розвиток демократії, їх роль і функції суттєво залежать від особливостей тієї чи іншої сучасної концептуальної моделі демократії. Ідеться як про моделі ідеологічні (ліберальна, соціальна демократія), так і про т.зв. процедурні (конкурентна, плюралістична, корпоративна, деліберативна, партиципаторна демократія тощо).

Ліберальна ідеологія ґрунтується на представницькій виборчій системі, визнаючи значну автономію індивідів від держави, функції якої є «мінімальними», «залишковими», «злом, без якого не можна обійтись» [1, с. 71]. Тому *концепція ліберальної демократії* акцентує увагу не на пошуку додаткових форм політичної участі, а на захисті приватної сфери від державного втручання. При цьому прихильники ліберальної демократії толерантно ставляться до «деполітизації» громадян та незначного рівня громадської активності, хоча вважають за необхідне гарантування державою відповідних прав і можливостей. Це, зокрема, яскраво ілюструє твердження Дж. Пламенаца: «Добре, коли більшість громадян не створює в дійсності спілок, не скликає зборів та не оприлюднює тих думок, які можуть вплинути на їх правителів або більш ніж на жменю їх співгромадян; і водночас для

демократії суттєво, якщо для цього у них є вміння та можливості» [5, с. 232].

*Соціальна демократія* в сучасному трактуванні є широкою концептуальною моделлю, що позначає демократію не лише політичну, а й економічну та соціальну. Права і свободи громадян не заперечуються, а доповнюються принципами солідарності та справедливості, гарантом яких виступає держава. Відповідно, по-іншому розуміють і специфіку ролі інститутів громадянського суспільства та їх взаємовідносин з державою. Громадські об'єднання та асоціації в умовах соціальної демократії покликані не лише захищати громадян від свавілля держави, а й виступати важливим гарантом справедливості та солідарності в суспільстві. Саме вони мають допомогти громадянам перейти від грубого егоїзму до «правильно витлумаченого егоїзму», зокрема, навчаючи їх, що жертвування часткою егоїзму необхідне для його збереження [2, с. 866].

Функціонально різним є вплив інститутів громадянського суспільства в межах низки т.зв. процедурних моделей демократії: конкурентної, плюралістичної, корпоративної, деліберативної, партиципаторної демократії, які розвинулися у другій половині ХХ ст. Так, *концепція конкурентної демократії* (Й. Шумпетер, С. Ліпсет, Н. Боббіо, І. Шапіро та ін.) зосереджується на функціях і якостях політичної еліти, представники якої конкурують між собою за голоси виборців. Громадяни визнаються «некомпетентними» для інших форм політичної участі, крім виборів своїх представників. За такого підходу громадянське суспільство не є значним суб'єктом демократичного розвитку і не має додаткових інструментів впливу на державну політику, хоча політична еліта може в той чи інший спосіб використовувати співпрацю з ними як додатковий інструмент конкурентної боротьби.

Згідно з концепцією *плюралістичної демократії* (Р. Даль, А. Лейпхарт, Р. Патнам та ін.) основними суб'єктами політики є широке коло груп інтересів, у т.ч. громадські об'єднання та асоціації. Громадянське суспільство в цьому випадку виконує функції забезпечення подальшого існування представницької системи на ринковій основі, орієнтуючись на зв'язок із державою [4, с. 375-376]. У цій концептуальній моделі інститутам громадянського суспільства відводиться вагома роль сприяння пом'якшенню суспільних розколів, формування потенціалу політичного рекрутування, виконання громадських завдань, від яких звільняється держава.

Концептуальна модель *корпоративної (неокорпоративної) демократії* (Е. Дюркгейм, Ф. Шміттер, С. Перегудов) на відміну від концепції плюралістичної демократії як основний суб'єкт демократичної політики розглядає обмежену кількість інститутів громадянського суспільства, зазвичай монополістичних у певній сфері, галузі

(передусім об'єднання виробників, підприємців, працівників). Важливою для демократичного розвитку за цього підходу є здатність інститутів громадянського суспільства розробляти якісні пропозиції щодо вирішення політико-економічних проблем, розвивати конструктивні відносини з органами влади та бізнесом (соціальне партнерство або «трипартизм»). При цьому розвиток демократії в умовах наближеного до плюралізму неокорпоративізму передбачає участь у соціальному партнерстві розширеного кола інститутів громадянського суспільства.

Починаючи з 1960-х рр. як певна «ліва» альтернатива ліберальній та плюралістичній демократії сформувалася концептуальна модель *партиципаторної демократії (демократії участі)*. Прихильники цієї концепції (К. Пейтмен, Б. Барбер, Дж. Циммерман та ін.) переконані, що представницькі інститути не діють належним чином в інтересах народу, тому участь в ухваленні широкого кола політичних рішень мають брати пересічні громадяни, які ліпше знають свої потреби. Для сприяння розвитку партиципаторної демократії важливою є вже не посередницька чи захисна функція інститутів громадянського суспільства, а його спроможність формувати потенціал безпосередньої участі громадян в ухваленні політичних рішень. Цей підхід багато в чому ґрунтується на ідеї А. Токвіля, яка полягає в тому, що найліпшою школою демократії є громадські об'єднання, які щодня навчають громадян демократичному способу мислення і дій, популяризують демократичні цінності, зокрема толерантність, готовність до компромісу, довіру, чесність, відповідальність. Як підкреслюють О. Корнієвський та Г. Палій, саме ініціативи організованої громадськості у процесі розвитку партиципаторної демократії сприяють, по-перше, соціалізації громадян, формуванню у них почуття активності, свободи та солідарності, зростанню соціального капіталу; по-друге, забезпеченню реальної участі громадян у відстоюванні своїх конституційних прав і свобод [3, с. 27].

*Деліберативна (дорадча) концепція демократії* (Ю. Габермас, Е. Гутман, Дж. Коен, Д. Томпсон та ін.) передбачає широку участь громадян у процесі обговорення, зважування політичних рішень. Можна стверджувати, що саме в межах цієї концепції інститути громадянського суспільства мають вирішальний вплив на розвиток демократії. За допомогою формальних і неформальних комунікаційних мереж вони розширюють сферу артикуляції та агрегації інтересів громадян, створюючи «дополітичні» переплетіння інтересів, у яких навіть слабкі інтереси мають можливість виходу в публічну сферу [4, с. 376]. Особливої ролі набуває вплив інститутів громадянського суспільства на формування політичного порядку денного, обговорення конфліктних питань та пошук способів їх вирішення поза традиційними державни-

ми інститутами, які водночас орієнтуються на результати цього процесу під час ухвалення політичних рішень.

Безумовно, політична система жодної сучасної країни не ґрунтується лише на одній із згаданих концепцій демократії. Натомість ідеться про розвиток у кожній країні комплексної моделі демократії, яка може поєднувати елементи тих чи інших концептуальних моделей. При цьому ефективність процесу демократизації та, відповідно, функціонування громадянського суспільства істотно залежить від того, наскільки осмислено та стратегічно вивірено впроваджується «національна» модель демократії.

На жаль, у вітчизняному політико-правовому просторі, як і в науковому середовищі, нині відсутня системна дискусія щодо пріоритетної для України комплексної моделі демократії. Попри те, що поняття «демократія» активно застосовують у вітчизняному правовому полі, згадки про конкретні моделі демократії, крім представницької, є поодинокими. Наприклад, у 2002 р. у постановах Верховної Ради стосовно рекомендацій за підсумками парламентських слухань з питань інтеграції України до Європейського Союзу та взаємовідносин із НАТО ішлося про необхідність закріплення стандартів плюралістичної демократії. У 2012 р. у затвердженій Президентом України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства як пріоритет визначено впровадження демократії участі. Насправді ж у політичній системі України відбувається хаотичний розвиток конкурентної та корпоративної демократії, що передбачає обмежений вплив інститутів громадянського суспільства. Спостерігається також несистемний розвиток окремих елементів ліберальної, деліберативної, партиципаторної демократії.

Хаотичний процес формування в Україні «національної» моделі демократії, відсутність виваженого підходу до цього питання з боку держави значно ускладнюють розуміння ролі громадянського суспільства в розвитку демократії, формують у громадян невіправдані очікування від діяльності його інститутів, а у політиків – формальне ставлення до цієї діяльності. Таким чином, важливою є системна дискусія щодо пріоритетної для України комплексної моделі демократії, визначення ролі інститутів громадянського суспільства у її розвитку, а також розроблення відповідного законодавчого та нормативно-правового забезпечення.

### **Список використаних джерел**

1. *Бодуен Ж.* Вступ до політології / Ж. Бодуен; пер. з фр. О. Марштупенко. – К. : Основи, 1995. – 174 с.
2. *Гелстон В. А.* Громадянське суспільство й «мистецтво об'єднань» / В. А. Гелстон // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 861–866.

3. *Корнієвський О. А.* Громадські ініціативи та їх роль у формуванні демократії участі / О. А. Корнієвський, Г. О. Палій // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2. – С. 27–31.

4. *Лаут Х.-И.* Гражданское общество и трансформация / Х.-И. Лаут, В. Меркель // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – СПб.; М.; Берлин, 2003. – Т. 1: Постсоциалистические трансформации: теоретические подходы. – С. 364–396.

5. *Plamenatz J.* Democracy and Illusion: An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory Democracy and Illusion / J. Plamenatz. – London, 1977. – 240 p.

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ**

**Людмила Лясота,**

*кандидат політичних наук*

Одним із чинників демократизації законодавчого процесу, підвищення його ефективності та врахування інтересів різних соціальних груп є залучення громадян до опрацювання проектів законодавчих актів. Проведення публічних обговорень та консультацій із громадськістю сприяє легітимації законодавчого процесу.

Певними формами опосередкованої участі громадян, які мають забезпечувати відкритість законодавчої діяльності Верховної Ради, є парламентські та комітетські слухання, робота у спеціальних консультативно-дорадчих структурах при комітетах (робочих групах, громадських радах тощо).

Предметом розгляду на парламентських слуханнях є питання, урегулювання яких належить до компетенції парламенту, або питання, що стосуються компетенції декількох комітетів [1, с. 43]. Слухання в комітетах як специфічна парламентська процедура є більш ефективними та характерними для європейської практики. На них розглядаються лише ті питання, що належать до компетенції відповідного комітету, тобто значно звужена тематика обговорення, існує можливість більш швидкого ухвалення консенсусного рішення через обмежену кількість учасників.

Закон України «Про комітети Верховної Ради України» головною метою слухань визначає обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації ухвалених законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що належать до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детальне вивчення та обговорення,



а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, засад розбудови демократичного суспільства.

Слухання можуть бути *інформаційного* (стосуються розроблення державної політики в найбільш загальному розумінні, накопичення інформації для законопроектної роботи), *законодавчого* (зосереджують увагу на окремих етапах законотворчості) та *контрольного* (є засобом забезпечення підконтрольності і підзвітності органів публічної влади) характеру. Нерідко одне слухання може поєднувати елементи всіх перерахованих типів [2, с. 16-17].

Залучення громадськості до проведення комітетських слухань є, з одного боку, механізмом громадського контролю над законодавчим процесом та урядовою діяльністю, сприяє забезпеченню більшої відкритості та прозорості ухвалення політико-правових рішень у країні на користь усього суспільства, а з другого – має створювати умови для розвитку культури демократичної участі громадян.

Нині практика проведення комітетських слухань у Парламенті України свідчить про існування певних проблем, більшість із яких пов'язані з недосконалістю нормативно-правового регулювання цього процесу. Зокрема, до них належать такі:

- ст. 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України» недостатньо регламентує організацію проведення комітетських слухань, що уможливило недотримання визначених процедур, нехтування депутатами обов'язку бути присутніми на комітетських слуханнях. Невизначеними також залишаються принципи планування кількості таких заходів для кожного окремого комітету;

- чинне законодавство не передбачає дієвих санкцій за нез'явлення запрошених осіб «на засідання комітету без поважних причин, надання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів» (п. 1 ст. 57 Закону «Про комітети Верховної Ради України»);

- список запрошених учасників та право виступити представникам громадськості на слуханнях визначаються самими комітетами, що істотно обмежує можливості для реальної участі представників громадського сектору в обговоренні питань, які виносяться на слухання;

- не передбачено обов'язкового відображення у висновках комітету до законопроектів, які обговорювалися, рекомендацій слухань;

- аналітико-інформаційні матеріали до слухань надаються запрошеним учасникам у день їх проведення, що ускладнює врахування їх пропозицій. Натомість народні депутати отримують відповідні матеріали за три дні до проведення комітетських слухань (п. 8 ст. 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України»).

Комітети також зобов'язані інформувати громадськість про свою діяльність через ЗМІ, веб-сайт Верховної Ради України, газету «Голос

України» (ст. 9 Закону «Про комітети Верховної Ради України»). Однак Закон не закріплює чітких вимог щодо змісту інформації, яка має публікуватися, – рішення про це ухвалює комітет. За рішенням комітету слухання може бути проведено відкрито, або ж закрито, якщо предмет обговорення містить таємну інформацію, яка охороняється законом. Звукозапис, кіно- і відеозйомка, трансляція засідання на радіо та телебаченні здійснюються за згодою головуєчого на засіданні комітету або за рішенням комітету (п. 9 ст. 44).

Комітетські слухання мають бути відкритими і публічними. Однак дані опитування, яке проводилося на сайті Верховної Ради України у 2012 р., свідчать, що 90 % відвідувачів вважають її роботу непрозорою або не зовсім прозорою. На питання, чи є відкритою (прозорою) діяльність Верховної Ради України в суспільстві, ствердно відповіли 10 % (5,8 тис. респондентів), відповідь «ні» дали 69 % (41,9 тис.), а «не зовсім» – 21 % опитаних (12,9 тис.) [4]. Вважаємо, що на ці показники впливає відсутність інформації про те, у якій спосіб громадяни можуть вплинути на долю законопроекту, зокрема необізнаність населення щодо механізму подання своїх пропозицій на етапі опрацювання його у профільному комітеті. Тому на порядку денному залишаються питання поширення інформації про консультування із громадськістю, обговорення на громадських радах, під час публічних комітетських слухань законопроектів та інших питань, що стосуються ухвалення важливих рішень.

Згідно з п. 7 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації зобов'язаний оприлюднювати плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань. Тому інформація про проведення відкритих комітетських слухань, питань, що виносяться на обговорення, супроводжувальні матеріали мають бути розміщені заздалегідь на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України.

Результати дослідження комітетських і парламентських слухань, яке здійснювалося громадянською мережею «ОПОРА», свідчать, що Верховна Рада України VII скликання з початку її діяльності повноцінно не залучає громадськість до управління державою. За інформацією Апарату Верховної Ради України, за цей період 18 комітетів провели 30 слухань. Найбільше слухань провели в Комітеті з питань аграрної політики та земельних відносин, Комітеті з питань підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики, Комітеті з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки. За весь період своєї діяльності ці комітети провели по 3 слухання з різних питань. 6 парламентських комітетів провели по 2 слухання, ще 9 комітетів – по одному. При цьому 11 комітетів жодного разу не залучали громадськість до законотворчого процесу [6].

У більшості європейських країн та США слухання в комітетах і підкомітетах є відкритими для громадськості та широко висвітлюються на телебаченні. У США комітети й підкомітети зобов'язані відкрито оголошувати про дату, місце і тему всіх слухань принаймні за тиждень до їх початку. Проте можливими є випадки, за яких більшість членів комітету можуть відкрито висловитися за проведення й закритого засідання. У Конгресі розшифровані стенограми більшості засідань комітетів і підкомітетів надаються громадянам. Крім того, кожний комітет і підкомітет готує розгорнутий звіт про кожне проведене ним слухання, про законопроект чи поправку, які він розглядає, і про кожне рішення чи рекомендацію – як від меншості, так і від більшості, – за якими до нього звернулися як до відповідного органу. Копії цих документів безкоштовно надаються через Інформаційну службу Конгресу всім бажаним, хоча запити обробляються зазвичай протягом чотирьох місяців. Багато з цих документів можна також знайти в бібліотеках країни. Проекти законів можна отримати в Інформаційній службі Конгресу. Звіти комітетів і підкомітетів містять також інформацію про поіменне голосування з усіх пропозицій відповідно в комітеті чи підкомітеті [5].

Як свідчить європейська практика, підвищення ефективності законотворчої роботи тісно пов'язане з участю громадськості у цьому процесі та супроводжується посиленням ролі комітетських слухань. Необхідно підвищити ступінь їх відкритості, забезпечити плановість і регулярність проведення за вдосконаленою процедурою (оптимально – кожні два-три тижні, мінімум – один раз на місяць) [3]. Виконання цього завдання потребує відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про комітети Верховної Ради України». З огляду на зазначене заслуговує на увагу вирішення таких питань: обов'язкового оприлюднення стенограм комітетських слухань; відкритості створення списків учасників, їх професійного відбору; відображення у висновках профільного комітету щодо певного законопроекту результатів попереднього обговорення із громадськістю; нормативно-правового вдосконалення відповідальності посадових осіб у разі порушення вимог Закону «Про комітети Верховної Ради України».

Забезпеченню якості законотворчої роботи Верховної Ради України сприятиме також використання потенціалу консультативно-дорадчих структур (громадських рад, науково-експертних, робочих груп тощо) при парламентських комітетах. Громадські ради формуються або за рішеннями комітетів, або завдяки спільним колегіальним домовленостям між комітетом і дорадчим органом. Єдиного правового регулювання створення та діяльності дорадчих органів немає. Ці структури можуть утворюватися на постійній основі або на тимчасовій – для вирішення певних завдань.

Загалом тенденції організації роботи консультативно-дорадчих структур при комітетах Верховної Ради України VII скликання свідчать про неналежний рівень залучення громадськості до співпраці в законодавчій діяльності. Ступінь їх інституціоналізації є досить низьким. На веб-сайті іноді оприлюднюють лише склад цих дорадчих структур (Комітет з питань культури і духовності, Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин) без визначення терміну дії та загальних документів щодо утворення. Голова комітету і представник громадськості можуть одночасно очолювати громадсько-експертну раду (наприклад, як при Комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією). Робота цих органів ускладнюється нестабільною діяльністю комітетів. Для підвищення ефективності роботи консультативно-дорадчих структур необхідний, з одного боку, належний фаховий рівень громадських експертів; з другого – готовність депутатів до діалогу та конструктивної співпраці з ними. Одним із завдань на сьогодні є законодавче врегулювання процедури створення та визначення принципів роботи дорадчих структур за участю представників громадянського суспільства при Парламенті України.

Оптимізація діяльності постійних парламентських комітетів, підвищення статусу комітетських слухань, консультативно-дорадчих структур з використанням потенціалу взаємодії із громадськістю у законотворчому процесі сприятиме більш ефективній роботі Верховної Ради України.

### Список використаних джерел

1. *Законотворчість: участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу.* – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 232 с.
2. *Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів : практич. посіб.* / Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов (відп. ред.); Програма сприяння парламенту України. – К., 2007. – 67 с.
3. *Нам потрібні* кардинальні зміни пріоритетів в економіці... / Юрій Сколотяний, Ігор Калетнік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/igor-kalyetnik-nam-potribni-kardinalni-zmini-prioritetiv-v-ekonomici.html>
4. *90 % посетителей* парламентского сайта не доверяют Верховной Раде – опрос [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zn.ua/POLITICS/90\\_posetiteley\\_parlamentskogo\\_sayta\\_ne\\_doveriyayut\\_verhovnoy\\_rade,\\_-\\_opros\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/90_posetiteley_parlamentskogo_sayta_ne_doveriyayut_verhovnoy_rade,_-_opros_.html)
5. *Кислий П.* Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади / П. Кислий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pdp.org.ua/files/komitety\\_Kyslyy.pdf](http://pdp.org.ua/files/komitety_Kyslyy.pdf)

6. *Влада* мало дослухається до громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/parlament/article/4142-vlada-malo-doslujajetsja-do-gromadjan>

## **ТОЛЕРАНТНІСТЬ ЯК ВИКЛИК ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ**

**ОЛЕНА СТОЙКО,**  
*кандидат політичних наук*

У ст. 1 Декларації принципів терпимості визначено, що толерантність означає повагу, прийняття і правильне розуміння багатого різноманіття культур нашого світу, наших форм самовираження і способів прояву людської індивідуальності [1]. Їй сприяють знання, відкритість, спілкування та свобода думки, совісті і переконань. Згідно з Декларацією толерантність – це не тільки моральний обов'язок, а й політична та правова потреба, обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму, демократії та правопорядку. Іншими словами, толерантність – це комплексний феномен, що має безліч проявів і є складною системою взаємодії його компонентів. Його функціонування залежить від низки чинників, з-поміж яких – форма організації владних відносин. М. Уолцер виділив такі її форми, як багатонаціональні імперії, міжнародна спільнота, консолідації, національні держави, спільноти іммігрантів.

У великих багатонаціональних імперіях різні групи утворюються як автономні або напівнезалежні, політичні, культурні або релігійні за своїм характером громади, у яких самоврядування здійснюється через низку необхідних заходів і дій. Ці групи змушені співіснувати одна з одною, оскільки взаємодія між ними перебуває під контролем імперських бюрократів, які не втручаються у їх життєдіяльність за умови, що вони сплачують податки і підтримують існуючий державний устрій. Якщо групи виконують ці основні вимоги, то чиновників імперії не цікавлять подробиці їх діяльності, релігійна, культурна чи етнічна приналежність їхніх членів, що створює сприятливі умови для розвитку толерантності. Загалом імперія досить терпимо ставиться до груп та їх внутрішньої структури, цінностей, традицій, але не до окремих індивідів. Тому, на думку М. Уолцера, імперська влада історично є найбільш успішним способом об'єднання протилежностей і забезпечення мирного співіснування [2, с. 28], однак її основний недолік – недемократичний характер. Крім того, ця успішність є результатом ігнорування таких важливих складників ідентичності особистості, як етнічність, культура, мова тощо, та, відповідно, від-

сутності можливостей для їх розвитку. Тому, на нашу думку, багатонаціональна імперія досягає значного рівня толерантності завдяки політиці універсалізації, формуванню моделі «громадянина імперії», відмінності між якими зводяться до мінімуму. Іншими словами, у таких імперіях маємо справу з нульовою толерантністю, оскільки на загальнодержавному рівні різноманіття їх складників зводиться до єдиного, універсального стандарту.

Спадкоємицями багатонаціональних імперій є сучасні консолідації, прикладами яких є Бельгія, Швейцарія, Кіпр та до певної міри Ліван. Як вважає М. Уолцер, у цьому випадку маємо справу зі спробою зберегти мирне співіснування різних груп, характерне для імперії, але без імперських бюрократів. Нині різноманітні групи не є об'єктом толерантності з боку єдиної державної влади, а повинні терпимо ставитися одна до одної і розробляти всередині державних кордонів умови мирного співіснування. Тобто, на відміну від імперій, диференціація громадян не заперечується, але конкретні мовні, релігійні, етнічні права особистості можуть бути реалізовані в межах відповідної території, на якій проживає певна етнічна група.

Передумовами формування успішної консолідаційної держави є наявність сильного національно-визвольного руху, ідеологічна мобілізація населення та досягнення консенсусу між політичними елітами. При цьому взаємна толерантність залежить від взаємної довіри, тобто не стільки від доброї волі кожної групи, скільки від інституційної системи, що запобігає порушенню балансу інтересів суб'єктів консолідації. Основна небезпека для функціонування таких утворень полягає в різкій зміні традиційного устрою (зміна демографічного складу чи способів господарювання, інституційні реформи тощо).

Міжнародна спільнота є дещо штучною конструкцією, що об'єднує населення держав, які отримали міжнародне визнання, тобто визнання суверенітету конкретної держави, що вимагає толерантного ставлення до її внутрішньої політики, а це в такому випадку є синонімом невтручання. Тому в міжнародних відносинах держави мають підтримувати контакти з диктаторами, керівництвом країн, у яких практикуються різні види дискримінації (за етнічним походженням, релігією, расою, статтю тощо). Тобто наявна формальна толерантність: заради збереження миру чи внаслідок переконання, що культурні та релігійні реформи в державі мають відбуватися всередині, локально, міжнародна спільнота визнає іншу країну як суверенного члена. Зазвичай відповіддю на неприйнятні з погляду загальнолюдських цінностей акти діяльності незалежної держави можуть бути економічні та політичні санкції, які є скоріше демонстрацією гуманітарної нетерпимості, а не ефективним інструментом впливу на порушника.

В історичній перспективі говорити про толерантність як прийняття культурного, етнічного, релігійного багатоманіття можна лише у зв'язку з формуванням держави-нації. Саме національна держава, з позиції М. Уолцера, є на сьогодні найбільш сприятливим режимом для розвитку толерантності, оскільки саме в її межах одна група, яка домінує в усій країні, формує громадське життя і терпимо ставиться до національної чи релігійної меншини, а не дві чи три групи, які терпимо ставляться одна до одної, формують сприятливі, але нестабільні умови для толерантності.

Толерантність у національних державах практикується не щодо груп, а стосовно їх окремих представників, які передусім розглядаються як громадяни, а вже потім як члени тієї чи іншої меншини. Як громадяни члени національних меншин мають ті самі права та обов'язки, що й решта членів суспільства, і від них очікується реальний внесок до політичної культури більшості. Члени меншини мають право створювати добровільні організації, популяризувати свою культуру і традиції, однак вони не можуть претендувати на статус автономії або здійснювати власне правосуддя.

Слабкими сторонами національної держави є те, що оскільки об'єктами толерантності виступають члени національних меншин, які водночас є і громадянами суспільства, то діяльність цих меншин підлягає більшому контролю органами влади, ніж це характерно для багатонаціональних імперій чи міжнародної спільноти.

Модель співіснування і можливої толерантності є результатом інтенсивних процесів руху людей унаслідок глобалізації, що призвели до формування в економічно розвинених країнах спільнот іммігрантів. В умовах ідеальної моделі держава має розглядати останніх виключно як конкретних особистостей, а не представників певних груп. Для демонстрації своєї толерантності кожен повинен приймати різні варіанти культури один одного, що сприяє виникненню безлічі варіантів культури кожної з груп і різних ступенів прихильності до кожної. Як наслідок, толерантність набуває радикально децентралізованої форми і створюються умови для максимального режиму толерантності [2, с. 45].

Через побоювання, що в найближчій перспективі єдиним потенційним об'єктом толерантності буде особистість, яка на власний розсуд обиратиме ступінь включеності в діяльність меншини, окремі групи намагаються отримати позитивну підтримку від держави у формі субсидій чи грантів для фінансування діяльності своїх шкіл чи культурних організацій. Згідно з логікою мультикультуралізму, державна допомога має надаватися на рівних для кожної громадської групи умовах, однак на практиці деякі групи мають більше ресурсів, аніж інші, і більше шансів на отримання державної допомоги.

Отже, громадянське суспільство організоване нерівномірно: сильні і слабкі групи працюють з різним успіхом щодо підтримки своїх членів. Для гарантування цим групам рівних прав держава має здійснити радикальний перерозподіл ресурсів і виділити на ці цілі значні суспільні кошти. Тобто толерантність є за своєю природою потенційно безмежною, але держава може гарантувати мирну життєдіяльність групам лише у визначених політичних та економічних межах.

Помітним є взаємозв'язок між зміною об'єкта толерантності з групи на окремих індивідів та розвитком громадянського суспільства, початок якого багато дослідників пов'язують із становленням держави-нації. Зміцнення громадянського суспільства створює сприятливі умови для реалізації громадянами своїх не лише політичних та економічних, а й культурних прав, що вимагає досягнення в суспільстві певного рівня терпимості до представників інших національностей, релігій, культур тощо. Це, своєю чергою, призводить до надмірної диференціації соціуму, що вимагає продуманої і виваженої державної політики щодо етнічної приналежності, віросповідання, раси, статі та інших ідентичностей громадян.

#### **Список використаних джерел**

1. *Декларація* принципів терпимості, утверджена резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_503](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_503)

2. *Уолцер М.* Про толерантність / Майкл Уолцер; пер. з англ. М. Луцкішко. – Харків : Вид. група «РА-Каравела», 2003. – 148 с.

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРОЦЕСУ УХВАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ**

**Наталія Окша**

Упродовж останніх десятиліть у світі залишається актуальною проблема зниження суспільної довіри та загального невдоволення тим, як відбувається управління державними справами. Протягом багатьох років уряди країн вбачали в організаціях громадянського суспільства перешкоду, консультації вважалися марною справою, на яку витрачається чимало часу. Зі свого боку інститути громадянського суспільства були демотивовані відсутністю реакції на їх зауваження і загальним нехтуванням їхньою думкою, а також часто не мали можливості достатньо професійно висловити свої пропозиції.



Сьогодні органи державної влади демократичних країн, у т.ч. України, визнають, що участь громадянського суспільства в ухваленні рішень є головним чинником демократичного розвитку та економічної стабільності держави.

У зв'язку з цим створюються нові форми і механізми взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, а також відбуваються істотні зміни в організації роботи органів державної влади в частині запровадження стандартів і процедур, що враховують необхідність проведення консультацій із заінтересованими сторонами.

Запроваджуючи нову практику роботи органів державної влади, деякі країни світу встановлюють певні законодавчі рамки (Велика Британія, Угорщина, Данія, Естонія). В інших країнах залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу ухвалення державних рішень здійснюється в межах існуючої управлінської практики, а не на підставі законодавства (Нідерланди та Німеччина) [1]. Найбільш інституціоналізованим процесом консультацій із громадськістю є на рівні Європейського Союзу.

В Україні право громадян на участь в управлінні державними справами гарантує ст. 38 Конституції України. Реалізація цього права можлива через норми як прямої (участь у виборах, референдумах), так і непрямої демократії (отримання інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, направлення до них звернень із пропозиціями і зауваженнями щодо їх діяльності або участь у консультаціях).

Закони України «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання» та низка інших передбачають право громадян, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства звертатися до органів державної влади із пропозиціями. Органи влади можуть урахувати пропозицію, тобто або взяти її до уваги, або ні. При цьому вони зобов'язані розглянути пропозицію та повідомити про результати її розгляду.

Проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язаних із реалізацією прав і свобод людини та громадянина, за рішенням Президента можуть бути винесені на обговорення громадськості (Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 р.). Водночас винесення таких проектів на обговорення не є обов'язковим, крім того, не визначено процедуру проведення такого обговорення.

Формою проведення Верховною Радою України консультацій із громадськістю можна вважати парламентські слухання із суспільно

важливих питань. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» після розгляду законопроекту в першому читанні може бути ухвалено рішення про його опублікування в засобах масової інформації для всенародного громадського обговорення. Результати обговорення враховуються головним комітетом під час підготовки законопроекту до другого читання. Крім того, в окремих випадках головним комітетом Верховної Ради створюється робоча група, до якої входять народні депутати, представники органів виконавчої влади, громадських об'єднань, експерти, науковці.

Проекти актів Кабінету Міністрів та законопроекти, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, які мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема організаціям недержавної форми власності, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України мають бути направлені на громадське обговорення. Інформація про проведення громадського обговорення є обов'язковою складовою частиною пояснювальної записки до проекту нормативно-правового акта.

Загальні стандарти проведення консультацій із громадськістю органами виконавчої влади визначені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. Порядок є обов'язковим для виконання органами виконавчої влади, а також рекомендований для використання органами місцевого самоврядування. Зазначеним Порядком урегульовуються строки проведення консультацій, питання планування, ініціювання та підготовки обговорення, оприлюднення результатів консультацій тощо.

Низка законодавчих актів передбачає оприлюднення проектів нормативно-правових актів для отримання пропозицій і зауважень. Так, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 15) розпорядники інформації повинні оприлюднювати, зокрема, проекти рішень, що підлягають обговоренню. Згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» (ст. 18) законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до зазначеного Закону об'єднання громадян мають право проводити або замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-

правових актів, подавати за результатами її проведення пропозиції до відповідних органів державної влади.

Ухвалений 2003 року Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає оприлюднення проектів регуляторних актів для отримання пропозицій і зауважень від фізичних та юридичних осіб і їх об'єднань. Відповідно до Закону оприлюднення проекту регуляторного акта з метою отримання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта. При цьому ст. 25 зазначеного Закону передбачено, що регуляторний акт не може бути ухвалений або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, зокрема якщо проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У 1999 році Україна ратифікувала Оргуську конвенцію «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища», яка визначає, з-поміж іншого, основні етапи залучення громадськості до процесу ухвалення рішень, починаючи з інформування на ранній стадії процедури. Оскільки всі види економічної діяльності впливають на навколишнє середовище, Оргуська конвенція не є вузькогалузевую і стосується всіх напрямів економічної діяльності. Протягом тривалого часу механізм її застосування на рівні процедур був відсутній. У 2011 році Урядом було затверджено Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо ухвалення рішень, які можуть впливати на стан довкілля (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р.).

Крім того, спеціальними нормативно-правовими актами врегульовуються особливості проведення консультацій із громадськістю щодо використання ядерної енергії та радіаційної безпеки; розміщення, проектування, будівництва ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення; присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що на сьогодні в Україні вже сформовано досить розгалужену законодавчу базу, яка загалом відповідає стандартам законодавства країн сталої демократії. Конституцією України, законодавчими та нормативно-правовими актами закріплено право на участь громадян в управлінні державними справами, а також обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування проводити консультації із громадськістю (громадське

обговорення), враховувати пропозиції і зауваження громадян щодо державних рішень та оприлюднювати результати проведення консультацій із громадськістю.

У найближчій перспективі є необхідність у визначенні єдиної термінології у всіх нормативно-правових актах, а також узгодженні процедур та термінів проведення консультацій із громадськістю, громадському обговоренні. Заслуговує на увагу питання закріплення процедури проведення консультацій із громадськістю на законодавчому рівні. Крім того, потребує удосконалення Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р., в частині уточнення переліку питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку (або навпаки, окреслення питань, щодо яких не проводяться консультації; тоді всі інші будуть обов'язковими для громадського обговорення), форм проведення консультацій із громадськістю, наслідків непроведення громадського обговорення.

#### **Список використаних джерел**

1. *Удосконалення* консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади : фінальний аналіт. звіт / за заг. ред. Д. С. Ковриженка. – К. : Всеукр. громадська організація «Комітет виборців України; ПРООН, 2012. – 104 с.

### **ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ПОСИЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПЕРЕШКОДЖАННЯ ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТА В УКРАЇНІ**

**Олександр Бухтатий,**

*кандидат наук з державного управління*

Проблема захисту свободи слова є однією з найбільш актуальних у новітній історії України. На особливу увагу заслуговує питання захисту професійної діяльності журналістів, адже події 30 листопада та 1 грудня 2013 р., які відбулися в м. Києві під час масових акцій протесту, а також подальші дії влади та правоохоронних органів наочно засвідчили вразливість цього одного з найважливіших критеріїв демократії для України.

Актуальність порушеного питання підтверджують сучасні реалії. Так, 30 листопада 2013 р. під час розгону мирної акції протесту на Майдані Незалежності від дій працівників правоохоронних органів постраждали шестеро журналістів. А вже наступного дня, 1 грудня, із заявами щодо заподіяння тілесних ушкоджень правоохоронцями

звернулися ще 26 журналістів. Крім того, понад 20 працівників ЗМІ відмовилися писати заяви. Характерно, що серед постраждалих були журналісти державних, комунальних, приватних мас-медіа; інтернет-видань, газет, телебачення; вітчизняних та іноземних ЗМІ.

Це дає підстави зробити перший висновок: в Україні небезпечною залишається будь-яка професійна діяльність журналістів (незалежно від форми власності, сфери розповсюдження, галузевих ознак ЗМІ). Понад те, трьох журналістів, один із яких отримав тілесні ушкодження від працівників правоохоронних органів, було затримано та звинувачено в організації масових акцій і провокацій проти органів державної влади. Таким чином, очевидною є недостатня юридична захищеність в Україні працівників ЗМІ.

Проблемним є питання щодо кримінальної відповідальності за перешкоджання законній професійній діяльності журналіста в Україні.

На нашу думку, редакція ст. 171 Кримінального кодексу України від 2001 р., якою встановлюється відповідальність за перешкоджання професійній діяльності журналіста, суттєво ускладнює її правозастосування. Для прикладу: із січня по листопад 2013 р. правоохоронними органами було порушено 387 кримінальних проваджень, де потерпілими були журналісти, з яких тільки шість було направлено до суду з формулюванням «перешкоджання професійній діяльності журналіста».

Причини цього полягають не лише в «небажаннях» правоохоронних органів застосовувати ст. 171 Кримінального кодексу України – існують проблеми у визначенні понять «журналіст» та «професійна діяльність журналіста».

Зокрема, вітчизняне законодавство оперує кількома визначеннями поняття «журналіст». Найбільш повне наведено в Законі України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», у якому зазначається, що «журналіст – творчий працівник, який професійно збирає, одержує, створює і займається підготовкою інформації для засобів масової інформації, виконує редакційно-посадові службові обов'язки в засобі масової інформації (у штаті або на позаштатних засадах) – відповідно до професійних назв посад (роботи) журналіста, які зазначаються в державному класифікаторі професій України».

На нашу думку, посилання на «державний класифікатор професій» для визначення поняття «журналіст» є нелогічним, оскільки дуже складно пристосувати сучасний динамічний розвиток інформаційної сфери, конвергентні процеси у сфері засобів масових комунікацій до бюрократизованої процедури внесення змін до класифікатора професій. Виникає ситуація, коли особи, які де-факто здійснюють журналістську діяльність, де-юре не підпадають під категорію «журналіст».

Крім того, диспозиція ст. 171 стосується саме правопорушень, пов'язаних із перешкоджанням професійній діяльності журналістів, водночас законодавчо закріпленої дефініції «професійна діяльність журналіста» не існує.

Таким чином, очевидно є необхідність законодавчого визначення цих понять. На нашу думку, з огляду на важливість посилення захисту професійної діяльності журналіста найбільш раціонально це завдання можна вирішити за допомогою механізму примітки до ст. 171 Кримінального кодексу України.

По-перше, практики і науковці вважають, що на сучасному етапі примітки є невід'ємною структурною частиною кодифікації кримінально-правових норм. При цьому примітки уточнюють, доповнюють диспозиції статей, а тому є логічним їх компонентом.

По-друге, примітки виконують нормативну, дефінітивну, уточнювальну та інформативну функції, оскільки допомагають з'ясувати зміст того чи іншого поняття.

Під поняттям «професійна діяльність журналіста» слід розуміти систематичну професійну діяльність особи, пов'язану зі створенням, збиранням, зберіганням або іншим використанням інформації з метою її доведення до необмеженого кола осіб через друковані, аудіовізуальні засоби масової інформації, інформаційні агентства, інші засоби масової комунікації.

Звідси випливає, що «перешкоджання професійній діяльності журналіста» – це незаконне створення перешкод, обмежень, заборон журналісту щодо збирання, створення, зберігання або іншого використання інформації з метою її доведення до необмеженого кола осіб через друковані, аудіовізуальні ЗМІ, інформаційні агентства, інші засоби масової комунікації; вилучення технічних засобів її фіксації; розкриття джерел інформації або інформації, яка дає змогу встановити такі джерела; здійснення контролю за змістом поширюваної інформації, а також незаконна заборона журналісту перебувати в місцях проведення публічних заходів, надзвичайних подій, у районах воєнних дій, стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових заворушень тощо.

Крім того, на нашу думку, необхідно встановити параметри відповідальності за перешкоджання професійній діяльності журналіста, оскільки передбачений законом штраф до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на сучасному етапі не забезпечує належного захисту та адекватного рівня юридичної відповідальності. Аналіз свідчить, що часто за перешкоджання професійній діяльності журналіста суд призначає штраф у розмірі п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Підсумовуючи, зазначимо, що запропоновані ініціативи є лише одним із заходів, спрямованих на забезпечення необхідних комплексних

змін у парадигмі державної інформаційної політики, але ці зміни слід упроваджувати невідкладно.

#### **Список використаних джерел**

1. *Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів* : закон України від 23.09.1997 р. № 540/97 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

2. *Кримінальний кодекс України* від 05.04.2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

3. *Тростюк З.* Юридична природа та перспективи використання приміток у Кримінальному кодексі України / З. Тростюк // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 302–307.

4. *Кримінальний кодекс України*: наук.-практ. коментар у 2 т. – Т. 2: Особлива частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін; за заг. ред. В. Я Тація [та ін]. – 5-те вид., допов. – Х. : Право, 2013. – 1040 с.

### **РОЛЬ ОБСЄ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**Людмила Чекаленко,**

*доктор політичних наук, професор*

У період головування України в Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) у 2013 р. основну увагу було зосереджено на відповідальних завданнях, з-поміж яких збереження миру і стабільності в нашому Європейському домі стало найбільш актуальним. Більшість завдань ОБСЄ так чи інакше пов'язані з розбудовою громадянського суспільства України, яка за логікою діалектичного розвитку в той чи інший спосіб наблизатиметься до європейських стандартів буття.

Нагадаємо, що Україна приєдналася до Організації в 1992 р.

Із серпня 1994 р. діяла Місія ОБСЄ в Україні, яка основну увагу зосереджувала на питаннях стабілізації ситуації в Автономній Республіці Крим. З 1 червня 1999 р. у Києві працює офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, створений замість Місії ОБСЄ, яка припинила своє існування у зв'язку з виконанням свого мандата. Це стало першим в історії Організації випадком, коли польова операція ОБСЄ припинила своє існування саме завдяки успішному виконанню покладених на неї завдань.

Отже, спеціальну нову форму співпраці з ОБСЄ як із Координатором проєктів ОБСЄ в Україні було запроваджено в червні 1999 р. Нормативна основа діяльності Координатора складається з його

мандата, який був затверджений рішенням Постійної Ради ОБСЄ і пролонгується кожні півроку, а також із Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та ОБСЄ від 13 липня 1999 р. (ратифікований Верховною Радою України 10 лютого 2000 р.). Діяльність Координатора полягає в адмініструванні проектів, які розробляються відповідно до пріоритетів, визначених українською стороною, і здійснюються спільно із зацікавленими державними установами і громадянським суспільством. На найближчу перспективу Координатором було заплановано реалізацію в Україні низки проектів, з-поміж яких питання захисту прав людини, впровадження демократичних засад як складників формування громадянського суспільства стали першочерговими. Проекти визначені за такими напрямками.

**Демократизація та належне управління:** захист основних свобод і прав людини; розвиток громадянського суспільства; захист свободи ЗМІ, підтримка та поліпшення етичних стандартів у сфері української журналістики; допомога у зміцненні виборчих процесів в Україні; проблематика саморегулювання відносин між регуляторними органами та електронними ЗМІ; забезпечення свободи зібрання й асоціації; захист права на свободу пересування.

**Верховенство права та права людини:** подальше забезпечення верховенства права в Україні; зміцнення потенціалу державних органів і громадських організацій у сфері боротьби з торгівлею людьми; допомога постраждалим від торгівлі людьми; протидія насильству в сім'ї; захист прав людини в місцях обмеження/позбавлення волі; запобігання та боротьба з корупцією в Україні; підтримка розвитку адміністративної юстиції; удосконалення якості юридичної освіти в Україні; підвищення рівня правової обізнаності стосовно прав людини та механізмів їх захисту.

**Економіка, довкілля та військово-політична сфера:** підвищення ефективності роботи Державної прикордонної служби України; утилізація боєприпасів (надання допомоги Уряду України в реабілітації територій, забруднених вибухонебезпечними залишками минулих війн біля міст Керч, Севастополь, Біла Церква); проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення з метою запобігання загибелі від впливу вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України з часів минулих війн, та охорона навколишнього середовища (утилізація рідкого ракетного палива типу «меланж»); допомога в соціальній адаптації колишніх військовослужбовців; підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування України та впровадження енергозберігаючих ініціатив на регіональному рівні; підтримка екологічної освіти в Україні тощо.

Україна також активно співпрацює з інститутами Організації, насамперед із Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних мен-



шин (ВКНМ), Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) та Представником ОБСЄ з питань свободи ЗМІ. Взаємодія з Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин здійснюється в контексті розроблення законодавства України у сфері захисту прав депортованих осіб та мовної політики, а також питань національних меншин у двосторонніх відносинах України з іншими державами. Українська сторона підтримує конструктивний діалог із Представником ОБСЄ з питань свободи слова у процесах подальшого зміцнення цього права людини в Україні.

БДІПЛ, до функцій якого, крім інших питань, належить спостереження за виборами в державах – учасницях ОБСЄ, здійснювало моніторинг виборчих процесів в Україні, починаючи з 1998 року.

У центрі уваги ВКНМ, з-поміж іншого, були питання надання допомоги Україні в облаштуванні кримських татар та представників інших, депортованих народів, що зараз повертаються на свою історичну батьківщину. БДІПЛ відповідно до свого мандату організує роботу спостережних місій за президентськими та парламентськими виборами у країнах – учасницях ОБСЄ, у т.ч. в Україні, а також реалізує різні проекти, спрямовані на розвиток та зміцнення демократичних інститутів нашої держави.

Окремий перелік безпосередніх завдань розробляється на кожен рік з урахуванням попередніх досягнень чи прорахунків. Так, на найближчу перспективу діяльність у межах проектів в економічній, військово-політичній та сфері захисту навколишнього природного середовища зосереджена на таких напрямках: сталий соціально-економічний розвиток та екологічна безпека; екологічна освіта; очищення від вибухонебезпечних залишків минулих війн та реабілітація територій поблизу міст Керч, Севастополь, Біла Церква; утилізація компонента ракетного палива типу «меланж»; транскордонне співробітництво та стале управління басейном ріки Дністер; створення потенціалу для боротьби з незаконним транскордонним переміщенням небезпечних відходів у країнах Східної Європи; соціальна адаптація військово-службовців, звільнених з лав Збройних сил України; підвищення безпеки кордонів; сталий соціально-економічний розвиток та екологічна безпека.

Розкриємо суть згаданих проектів, більшість із яких так чи інакше стосуються питань захисту людини, формування громадянського суспільства. Так, Координатор проектів ОБСЄ в Україні підтримує органи державної влади та органи місцевого самоврядування у формуванні політики прозорості та відкритості у взаємодії з громадянами з використанням технологій електронного урядування. Ураховуючи міжнародні новації та досвід ОБСЄ, Координатор проектів сприяє розвитку пілотних ініціатив у декількох регіонах України із

застосування технологій електронного урядування та впровадження принципів «єдиного вікна». Основна мета полягає в підвищенні ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також мінімізації бюрократичних процедур. На прохання українського уряду розроблено низку проектів, що сприятимуть підвищенню рівня обізнаності громадян України з питань охорони навколишнього середовища. Один із проектів передбачає співпрацю з Міністерством освіти і науки України щодо впровадження екологічної освіти в загальноосвітніх навчальних закладах.

Про активну співпрацю України з ОБСЄ свідчить також перелік тренінгових програм в Україні, реалізованих у 2011 р. Зокрема, це проведення семінарів для викладачів журналістики вищих навчальних закладів та працівників ЗМІ щодо викладання журналістської етики й дотримання професійних стандартів та застосування засобів саморегулювання журналістської етики (міста Житомир, Донецьк); семінару для суддів адміністративних судів щодо написання судових рішень (м. Київ); «круглого столу» з питань упровадження Національного механізму взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми (м. Київ).

У сфері співробітництва з громадськими інституціями Координатор проектів ОБСЄ в Україні провів тренінги «Особливості взаємодії органів державної влади з громадянами» (міста Львів, Ужгород) для фахівців територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України з метою підвищення ефективності взаємодії з громадянами та надання їм якісної і своєчасної правової допомоги. Під час семінару учасники були поінформовані про методи комунікації з громадянами, особливості юридичного консультування, етичні аспекти діяльності правових громадських приймалень, надання правової допомоги щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, службових та посадових осіб. Навіть неповний перелік реалізованих програм ОБСЄ в Україні свідчить про активну співпрацю з цією міжнародною безпековою організацією.

Отже, через реалізацію значної кількості важливих і відповідальних проектів з ОБСЄ, Радою Європи і Європейським Союзом Україна бере активну участь у розбудові архітектури загальноєвропейської безпеки, підтримує пропозиції щодо розширення партнерської співпраці всіх світових і регіональних структур з безпеки.

Головування в ОБСЄ – це і питання престижу, і доведення свого лідерського потенціалу, здатності генерувати нові ідеї та вибудовувати часто дуже складний консенсус, зважаючи на існуючі розбіжності в інтересах і позиціях держав-учасниць. Це також нові зовнішньополітичні можливості, залучення до формування «безпекової спільно-

ти», більш активна роль у врегулюванні конфліктів, якими опікується ОБСЄ, – не тільки у Придністров'ї, де Україна традиційно є одним із головних учасників, а й у Нагірному Карабасі та Грузії. Оскільки простір СНД є досить неспокійним, головуючій країні необхідно бути готовою до несподіваних викликів, ухвалювати оперативні рішення у сфері безпеки, сприяти консенсусу між державами-учасницями, координувати діяльність різних інституцій усередині організації та забезпечувати координацію з іншими міжнародними структурами.

І наостанок – про наслідки роботи українських дипломатів під час головування держави в ОБСЄ. Крім результатів головування, що були озвучені з високого трибун, були також оприлюднені пропозиції за результатами тематичного спеціалізованого навчального курсу, спрямованого на підвищення кваліфікації працівників органів державної влади з питань діяльності ОБСЄ з урахуванням головування України в цій організації. Необхідно посилити увагу до питання щодо надання більш розширеної інформації про діяльність ОБСЄ на перших курсах вищих навчальних закладів, за можливістю ввести у програму навчальний курс «ОБСЄ».

Таким чином, широке коло питань, що впроваджувалися під час головування України в ОБСЄ, а також низка програм Координатора проєктів ОБСЄ в Україні знайшли відповідний відгук в українському науковому середовищі, серед української громадськості, що сприятиме реалізації засад розбудови громадянського суспільства в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. *Chekalenko Liudmyla*. Formation of the European Intagration Security System (Stages, Implementation Mechanisms, Involment of Ukraine). – *Diplomatic Ukraine: Scientific Yearbook*. Tenth issue. – Kyiv, 2009. – P. 616–640.

2. *Чекаленко Л.* Через безпеку для себе – до безпеки для всіх / Людмила Чекаленко // *Зовнішні справи*. – 2011. – № 1. – С. 18–21.

### **ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЗАВДЯКИ ЗАРУБІЖНІЙ ДОПОМОЗІ**

**МАРІЯ ВАСИЛЬЄВА,**  
*кандидат політичних наук*

Одним із засобів формування громадянського суспільства в зарубіжних державах є впровадження провідними країнами світу різноманітних видів допомоги. Зарубіжна допомога з боку США, наприклад, використовується для просування власної моделі державного розвитку в інших регіонах, для закріплення засад демократії в інших

країнах, а отже, – для зміцнення американських державних позицій у світі.

Зарубіжна допомога США для країн СНД, зокрема й України, має досить чітку п'ятиблокову структуру [1].

1. Програми забезпечення миру та безпеки («Мир та безпека» – *«Peace and Security»*).

2. Програми розвитку демократії та верховенства права («Управляючи справедливо та демократично» – *«Governing Justly and Democratically»*) для просування верховенства права, захисту прав людини, поліпшення доступу до правосуддя, розвитку системи державного управління, підтримки демократичних виборів, розвитку політичних партій та громадянського суспільства, а також захисту свободи засобів масової інформації.

3. Програми охорони здоров'я, розвитку освіти та соціального забезпечення («Інвестуючи в людей» – *«Investing in People»*).

4. Програми сприяння економічному зростанню («Економічне зростання» – *«Economic Growth»*).

5. Програми гуманітарної допомоги («Гуманітарна допомога» – *«Humanitarian Assistance»*).

Згідно з інформацією Державного департаменту США, вартість програми допомоги США Україні у 2008 р. становила 83,41 млн дол., у 2009 р. – 133,88 млн дол. та у 2010 р. – 117,93 млн дол. [2]. На втілення Програм розвитку демократії та верховенства права надавалося: 2008 р. – 19,64 млн дол., 2009 р. – 29,12 млн дол., 2010 р. – 29,58 млн дол. [3]. Таким чином, на розвиток демократії в Україні США спрямовує близько 25 % усього обсягу зарубіжної допомоги нашій країні [4].

Як зазначається в обґрунтуванні програм зарубіжної допомоги Україні Державного департаменту США, завданням американської зарубіжної допомоги є посилення державних інститутів та підтримка демократичних, економічних і соціальних реформ для поліпшення спроможності України «бути ключовим партнером США в регіоні та моделлю для сусідніх країн».

Програми зарубіжної допомоги США впроваджуються задля просування демократії завдяки збільшенню прозорості уряду, його підзвітності та відповідності потребам громадян; забезпечення верховенства права та боротьби з корупцією; спрямування демократичного політичного процесу, розвитку громадянського суспільства та незалежності ЗМІ. Американська допомога також має на меті сприяти економічному зростанню та здійсненню ринкових реформ.

На особливу увагу з-поміж американських програм заслуговують Програми розвитку демократії та верховенства права. Програми зарубіжної допомоги США у сфері розвитку демократії та верховен-

ства права в Україні реалізуються під керівництвом Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID*). *USAID* працює в Україні з 1992 р. Відтоді, за даними Агентства, воно надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,7 млрд дол. США. Головна місія *USAID* в Україні полягає в наданні допомоги у процесі переходу країни до плюралістичної демократії та ринкової економіки. *USAID* також підтримує діяльність, спрямовану на зменшення негативних наслідків перехідного періоду для найбільш вразливих верств населення.

Згідно з інформацією *USAID*, Агентство реалізує такі програми у сфері розвитку демократії [5].

1. *«Правова реформа та верховенство права»* з метою сприяння більшій прозорості та підзвітності судової влади; зростанню рівня довіри до неї в суспільстві; ліпшому доступу громадян до правосуддя завдяки створенню системи безкоштовних юридичних консультацій; здійсненню судової реформи, автоматизації та більшій ефективності роботи судів, більш досконалому моніторингу їх діяльності з боку громадянського суспільства, а також розвитку співпраці між судами і ЗМІ.

2. Проект *«Об'єднуємося заради реформ»* (*UNITER*) та програми фонду *«Євразія»* у сфері розвитку громадянського суспільства покликані сприяти розвитку громадської активності та зміцненню потенціалу громадських організацій до стабільної тривалої роботи. Діяльність проекту *UNITER* спрямована на зміцнення організаційної спроможності провідних українських громадських організацій, які є ядром громадянського суспільства. До завдань проекту належать підвищення їх фінансової самостійності та поліпшення фахових навичок у таких основних напрямках, як правозахисна діяльність, організаційний розвиток і надання грантів, а також формування сприятливого середовища для роботи громадського сектору.

Програми фонду *«Євразія»* реалізуються у сфері мобілізації ресурсів державного та приватного сектору для потреб соціально-економічного розвитку і розбудови місцевих громад за шістьма напрямками, до яких належать зміцнення корпоративної соціальної відповідальності, місцевої економічний розвиток, запровадження сталих рішень для вирішення проблем вразливих соціальних груп, створення партнерств між територіальними громадами, бізнесова та економічна освіта, а також чесне і справедливе урядування.

3. *Проект зміцнення незалежних ЗМІ в Україні «U-Media»* покликаний захистити свободу слова, пропагувати справедливі та чесні методи журналістської діяльності, сприяти розширенню обсягу і підвищенню якості новин, а також забезпечити розвиток незалежних, фінансово самостійних ЗМІ. Проект підтримує широкий спектр заходів, спрямованих на формування основних аспектів розвитку професійних

і незалежних ЗМІ, – поліпшення етичних стандартів, підтримка розвитку нових ЗМІ та доступу до них громадян, становлення потенціалу ЗМІ завдяки наданню цільової технічної допомоги.

4. Програма «*Політичний процес в Україні*» має на меті сприяти більш ефективній та демократичній діяльності політичних партій, удосконаленню процедур урядування, справедливому виборчому процесу, а також залученню громадян до участі в демократичному процесі. До заходів програми належить навчання активістів політичних партій, місцевих виборних посадовців та політично активної молоді. Її завданням також є підвищення ролі громадських організацій в демократичному суспільстві. Одним з елементів програми є проведення щорічного опитування громадської думки для визначення ставлення громадян до найбільш важливих суспільно-політичних питань.

5. Програма *зміцнення демократичного парламенту в Україні* спрямована на розширення потенціалу Верховної Ради України до законотворчої діяльності, а також до створення таких процесів та інститутів, які є характерними для демократичних прогресивних парламентів.

Основним аспектом аналізу зарубіжної допомоги є оцінювання її доцільності та ефективності. Вітчизняні дослідники звертають увагу на те, що зарубіжна допомога може не лише не сприяти позитивним змінам в Україні, а призводити до цілком негативних наслідків. Як зазначав професор Є. Камінський, «...експеримент, спрямований на швидке здійснення ринкових реформ і демократизації за євроамериканськими принципами, зазнав цілої низки провалів у нашій державі. Замість ринкових відносин у більшості випадків спостерігалось домінування фінансово-економічних та енергетичних кланів і тіньової економіки, замість демократії – засилля тих же кланів, відсутність верховенства закону в поєднанні з крахом ідеї громадянського суспільства» [7, с. 4].

Багатомірівність зарубіжної допомоги США Україні забезпечує комплексний підхід до втручання і водночас створює проблему недостатньої контрольованості цього втручання з боку українських державних структур. Зауважимо, що в контексті зарубіжної допомоги поняття «втручання» зазвичай не має такого негативного забарвлення, як поняття «втручання у внутрішні справи», оскільки воно здійснюється за згодою (принаймні, формальною) країни-реципієнта та керується позитивною мотивацією сприяння у вирішенні певних проблем її розвитку. Однак, незважаючи на позитивну мотивацію, будь-яке втручання у вигляді зарубіжної допомоги вносить зміни в розвиток суспільства та держави, що можуть бути як позитивними, так і негативними, та відбуватися як на макро-, так і на мікрорівні.

Загалом, попри зазначені негативні аспекти, вплив зарубіжної допомоги США на соціальну та економічну ситуацію в Україні можна оцінити як позитивний. Допомога відіграє досить важливу роль у просуванні нових ініціатив, упроваджує в українську практику новітні підходи та прогресивні ідеї, що через певний час знаходять своє втілення в розбудові громадянського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. *Foreign assistance standardized program structure and definitions* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/documents/organization/136594.pdf>

2. *FY 2008 Foreign Operations Appropriated Assistance: Ukraine / U.S. Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/eurasiafy08/117321.htm>; *FY 2010 Foreign Operations Appropriated Assistance: Ukraine / U.S. Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/eurasiafy10/index.htm>

3. *The Millennium Development Goals report*. – New York: United Nations, 2008. – 52 p.; *Human Development Report 1998*. – New York: UNDP, 1998. – 178 p.; *Shah A. World military spending / A. Shah* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending>

4. *Угода між Україною і Сполученими Штатами Америки щодо надання допомоги Україні в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання розповсюдженню зброї масового знищення від 25.10.1993 р.: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.1993 р. № 1077* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840\\_007](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840_007).

5. *Програми USAID в Україні: Демократія та самоврядування / USAID-Україна* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine\\_democracy.shtml](http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine_democracy.shtml)

6. *FBI Says Ukraine Arrests 5 in Cybercrime Case / Reuters, 1 October 2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2010/10/01/us-zeustrojan-fbi-idUSTRE6904WL20101001>

7. *Камінський Є. Українська перспектива в нових внутрішніх і міжнародних умовах розвитку / Євген Камінський // Актуальні проблеми міжнародних відносин*. – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2010. – Вип. 94. – Ч. 1. – С. 3–10.

## 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ АКТИВНОСТІ ТА САМООРГАНІЗАЦІЇ

### ЄВРОМАЙДАН: ШЛЯХИ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

**Олександр Корнієвський,**  
*доктор політичних наук, доцент*

Утвердження громадянського суспільства визначає одне з головних завдань політики модернізації України. Водночас практичне впровадження в українському суспільстві цінностей та ідеологем громадянського суспільства як сукупності різних форм об'єднання громадян та способів взаємодії з органами державної влади на засадах рівноправного партнерства відбувається досить суперечливо й повільно. Ситуація ускладнюється масштабною корупцією та правовим нігілізмом, постійним збільшенням статків заможних людей на тлі збідніння більшості пересічних українських громадян, фактичним їх відстороненням від вироблення, ухвалення та контролю за виконанням політичних рішень, іншими вадами державного механізму, який і дотепер був зорієнтований виключно на забезпечення життєдіяльності певних олігархічних холдингів та політико-адміністративних груп. Тому однією з беззастережних вимог Євромайдану є залучення громадянського суспільства до процесу ухвалення політичних рішень.

Подальший розвиток громадянського суспільства в Україні, безумовно, залежить від здійснення основних реформ – конституційної, адміністративно-територіальної, судової, правоохоронної та інших, цілеспрямованих кроків з реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, обов'язкового врахування органами державної влади як настроїв (очікувань) в українському суспільстві, оформлених у громадську думку, так і вимог до правлячого класу (урядовців) з боку організованого громадського сектору.

Теза про те, що недостатність наявних форм і механізмів суспільного діалогу та державно-громадської взаємодії, ігнорування правлячим класом потреб громадянського суспільства та його євроінтеграційних прагнень, інші вагомні чинники призвели до суспільно-політичного конфлікту в Україні, не потребує ґрунтового пояснення. За слухним висновком журналіста Володимира Ільченка, Євромайдан – «це та часточка нашого «я», яка ніколи не мирилася



з нахабністю нинішньої владної верхівки» [1]. Від себе додамо, що Євромайдан став своєрідною школою виховання громадянської відповідальності та формування національної ідентичності, протестною формою громадської самоорганізації заради досягнення свободи, правди і соціальної справедливості, що, безумовно, сприятиме євроінтеграційному поступу України та впровадженню принципів європейської демократії.

Варто зазначити, що 2013 рік став роком кризового зламу у відносинах між державою та громадським сектором, але водночас і роком нових очікувань та можливостей. Адже тепер усі учасники суспільного діалогу мусять нарешті усвідомити, що тактика взаємного нехтування призводить до соціальної дезінтеграції та руйнівних конфліктів. Відсутність консенсусу й консolidованої позиції влади і громадськості щодо подальших способів розбудови національної державності, як ніколи раніше, загрожує втратою всіх попередніх державотворчих здобтків і навіть самої незалежності.

У зазначеному контексті звернімося й до ще одного слушного висновку вже згадуваного нами В. Ільченка: «...Майдану потрібні свіжі ідеї <...> Врешті, потрібен якийсь прорив <...> Перезавантаження <...> Майдан – це швидкий і невпинний рух <...> Гадаю, перший емоційно-романтичний період Майдану завершується <...> Далі нас чекає етап конкретних дій – коли гасла врешті почнуть втілюватися в життя» [1]. Екстраполюючись від цього висновку, наголосимо, що представниками громадських організацій та рухів Євромайдану (Народного об'єднання «Майдан») було висунуто чимало громадянських ініціатив (вимог до Верховної Ради України) з актуальних питань подальшого розвитку України як соціально-правової, демократичної європейської держави: щодо створення громадських люстраційних комісій; протидії корупції через створення за участю громадських діячів Антикорупційного бюро; надання всеукраїнським громадським організаціям правових підстав для участі в парламентських виборах; впровадження інституту громадського контролю (організація роботи відповідних органів контролю за діяльністю органів влади), які б ветоували рішення владних структур, тощо. На думку Голови Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України Леоніда Козаченка, всеукраїнський Форум громадських рад (а їх в Україні налічується 95) міг би стати тим діалоговим майданчиком, на якому напрацьовувалися б загальні механізми громадського контролю [2].

Утім, серед розмаїття громадянських ініціатив Євромайдану окремих найсуттєвішу. Ідеться про, так би мовити, його матеріалізацію (інституалізацію) у постійно діючий інститут громадянського суспільства, функція якого полягає у спостереженні за органами державної влади і який є розгалуженою системою відповідних органів

на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Побіжно зазначимо, що в лютому 2014 р. було заявлено, що Самооборона Майдану створює всеукраїнську структуру – із центральним виконкомом, обласними штабами та регіональними організаціями (сотнями, роями). Корисним для України в цьому контексті може бути досвід взаємодії Громадського форуму Чехії та Ради уряду Чеської Республіки з питань діяльності неурядових неприбуткових організацій, державно-громадського спільного комітету з моніторингу виконання концепції розвитку громадянського суспільства в Естонії.

Один із варіантів залучення української громадськості та громадських об'єднань до вироблення державної політики ми вбачаємо у створенні всеукраїнської громадської ради як загальнонаціональної державно-громадської структури з постійно діючим апаратом, фінансуванням з державного бюджету й за активної взаємодії з Громадською асамблеєю України (ГАУ) як представницьким органом громадських об'єднань. Таким чином, запропонована нами структура як виконавчий орган ГАУ здійснювала б організаційний супровід доведення до вищих органів влади розроблених у межах громадської законодавчої ініціативи проектів законів, ухвалених регіональними осередками ГАУ резолюцій стосовно дій влади. Важливою є спрямованість такої ради на здійснення контролю та оцінювання державних програм, проектів і рішень, створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики.

Організаційним осередком розбудови схожого формату державно-громадської співпраці в Україні може бути Координаційна Рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України.

Виникає також потреба у створенні централізованої державної системи з акумулювання коштів та інших необхідних ресурсів для підтримки інститутів громадянського суспільства і неформальних громадянських ініціатив. Важливо, що ефективність таких інституцій доведено зарубіжною практикою: у Хорватії така система успішно діє довкола Національного фонду розвитку громадянського суспільства та Ради з розвитку громадянського суспільства. Схожі структури, які надають державні кошти у вигляді грантів на проекти громадським організаціям, існують в Угорщині (Національний громадянський фонд), Естонії (Національний фонд громадянського суспільства) та деяких інших країнах демократичного транзиту.

Подальшого вивчення потребує й питання утворення спеціальних структур громадського контролю при органах державної влади. Зокрема, одним із перших кроків на шляху до формування цілісної системи громадського контролю могло б стати створення повноважної контрольної інстанції при Кабінетові Міністрів України. Такий орган мав би здійснювати комплексне оцінювання та експертизу політичних рі-

шень з урахуванням інтересів усіх зацікавлених суспільних груп та/або громадськості загалом (За відсутності усталеного серед науковців розуміння поняття «громадський контроль» заслуговує на увагу стаття «Громадський контроль і права людини», розміщена на інформаційному порталі Харківської правозахисної групи; позицію автора щодо інституту громадського контролю подано у статті «Громадський контроль як ключова умова досягнення ефективної діяльності органів влади» [3].

Отже, досягнення державницького консенсусу основних політичних сил та громадянського суспільства стає нагальним завданням української спільноти, яке не може бути відкладене на невизначений час. Обов'язковою умовою успішності будь-яких кроків у цьому напрямку є постання потужного національно орієнтованого третього сектору. Задля цього держава має відмовитися від хибної практики підміни реального діалогу з громадськістю формально-бюрократичними підходами та комунікацією майже виключно з комфортним колом «кишенькових» структур. Своєю чергою, інститути громадянського суспільства, усвідомлюючи відповідальність за спільне майбутнє, мають більш наполегливо шукати вітчизняні ресурси для реалізації своїх ініціатив, а не надавати безумовну перевагу «легким» зарубіжним грантам. Якісній зміні парадигм у відносинах між державою та громадянським суспільством в Україні, безперечно, має сприяти фахове та системне дослідження базових закономірностей і тенденцій його життєдіяльності на сучасному етапі українського державотворення.

#### **Список використаних джерел**

1. *Ільченко В.* Перезавантаження Майдану розпочалося? / Володимир Ільченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravda.com.ua/columns/2013/12/23/7008112/](http://www.pravda.com.ua/columns/2013/12/23/7008112/)

2. *Громадські ради України об'єднуються проти чиновників* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.tsn.ua/politika/obschestvennye-sovety-ukrainy-obedinyayutsya-protiv-chinovnikov-358168.html>

3. *Громадський контроль як ключова умова досягнення ефективної діяльності органів влади* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Оdesa, 2008. – № 4. – С. 284–290.

**ПАРТІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В КРАЇНАХ СНД**

**Віктор Будкін,**

*доктор економічних наук, професор*

У країнах з історичними традиціями демократії саме партії є базовим елементом функціонування та розвитку громадянського суспільства. Попри всі розходження стосовно тактики та стратегії, між ними існує консенсус щодо проблеми збереження громадянського суспільства як базової засади політичного життя цих держав. Докорінно інше співвідношення між партіями та громадянським суспільством спостерігається в пострадянських країнах. У багатьох з цих держав існує феномен «дозволених» керівництвом країни партій, а в інших партії є знаряддям забезпечення інтересів фінансово-промислових, регіональних або родинних кланів. Імператив цих двох чинників «виштовхує» на другорядні позиції питання такої побудови громадянського суспільства, що в кращому випадку імітується як здійснювана «зверху» без пріоритетності саморозвитку на основі активності широких верств населення.

Масове створення політичних партій почалося в країнах СНД відразу ж після отримання ними незалежності. Однак у першій половині 1990-х рр. минулого століття це були лише протопартії (від грецького слова «protos» – первісний), які фактично є численними ініціативними об'єднаннями груп однодумців без масової участі громадян, із нерозгорнутою структурою та короткостроковими кон'юнктурними політичними настановами. Прикладом таких партій були «Демократичний вибір Росії» Є. Гайдара, «Партія російської єдності і злагоди» С. Шахрая. Можливість заповнення такими партіями посткомуністичного вакууму політичного життя створювала перспективи для їхніх лідерів посісти певне місце у структурах виконавчої або законодавчої влади. Термін існування таких партій обмежувався кількома роками, і лише окремі з них (Ліберально-демократична партія Росії В. Жириновського і менш успішне «Яблуко» Г. Явлінського, Демократична партія Вірменії) збереглися до цього часу. Для другої половини 1990-х рр. характерним було виникнення проурядових політичних об'єднань та партій – Руху «Наш дім – Росія» В. Чорномірдіна, Народно-демократичної партії В. Пустовойтенка тощо, які зникли з політичної арени після відставки їхніх лідерів. До цього треба додати, що характерним явищем для країн СНД є масова ліквідація партій, які не виправдали себе як політична сила: зокрема, в Білорусі з початку

1990-х років ХХ ст. зникли з політичної арени 8 партій, у Казахстані – 7, у Туркменістані – 3.

Основні партії країн СНД набули свого остаточного вигляду вже у ХХІ ст., хоча певні зміни у їх складі відбуваються і в останні роки, особливо в країнах із суттєвими політичними змінами – Киргизстані, Молдові, Туркменістані. Якщо обмежитися лише реально активними в політиці партіями, то можна класифікувати їх таким чином.

**Президентські партії.** Вони існують у пострадянських державах зі значними елементами авторитаризму, при цьому характерною ознакою таких партій є їх повне панування в законодавчому органі, а також у адміністративній структурі країни. Так, Народно-демократична партія Таджикистану протягом усіх попередніх років мала домінуючі позиції у Маджлісі Олі – парламенті цієї країни, а на останніх виборах 2010 р. провела до нього 44 депутатів із 63 членів парламенту [1]. За цих умов інші партії (Ісламського відродження, Соціал-демократична та Комуністична) не можуть істотно впливати на політичне життя країни. У Туркменістані упродовж усіх двадцяти років керівництва країною «Туркменбаші» С. Ніязовим існувала лише одна Демократична партія; новий президент Г. Бердимухамедов ініціював створення ще однієї пропрезидентської партії – Партії промисловців і підприємців Туркменістану. Низький рівень економічного розвитку разом із таким самим рівнем доходів населення, його традиційна клієнтельська ментальність узагалі не дають поштовху до побудови громадянського суспільства в цих державах.

Дещо іншою є ситуація в пострадянських країнах, які за роки незалежності забезпечили значний прогрес у своєму економічному розвитку, що може бути використано керівництвом держави для збереження імперативу влади президента з опорою на пропрезидентські партії. У Казахстані до останніх виборів у січні 2012 р. у Мажілісі – нижній палаті парламенту – була представлена лише одна пропрезидентська Народно-демократична партія «Нур Отан»; за результатами цих виборів до парламенту пройшли 83 депутати від «Нур Отан» і лише 15 депутатів від також лояльних Демократичної партії «Ак жол» і Комуністичної народної партії Казахстану. Вагома опозиційна Соціал-демократична партія «Азат» не змогла подолати виборчий бар'єр, а Народна партія «Алга», яка найбільш активно виступала проти керівництва країни, не мала змоги взяти участь у виборах унаслідок того, що не була зареєстрована як політична партія. В Азербайджані партія «Єні Азербайджан» («Новий Азербайджан»), яка є політичною базою президента І. Алієва, на виборах 2010 р. отримала більшість місць у парламенті, а десяток інших партій – по 1–2 мандати, у т.ч. й об'єднана опозиція (Блок «Азадліг – Свобода», блок «YeS – Нова політика» та «Рух національної єдності»).

Президентські партії в цих країнах виступають як підвалина тієї «персоніфікації влади», про яку писав французький політолог М. Дюверже [2, с. 361].

**Пропрезидентські партії.** Пропрезидентськими можна вважати такі партії, які є політичною опорою президентів країни, але не мають імперативного домінування в законодавчих органах і змушені створювати формальні або неформальні блоки з іншими партіями. Існування таких партій свідчить про певний рівень демократичної ситуації в державі, коли в парламенті представлені партії різного політичного спрямування. Найбільш характерною така ситуація є саме для України, де протягом усіх парламентських каденцій у Верховній Раді відбувалася жорстка боротьба між різними фракціями. Прикладом такої пропрезидентської партії є Партія регіонів. У Російській Федерації такою партією є «Єдина Росія». Обидві зазначені партії підтримують специфічну модель щодо побудови громадянського суспільства «зверху», що в конкретних умовах цих країн наштовхується на значні перешкоди. Головна з них пов'язана із труднощами формування політичної нації як базового елемента громадянського суспільства.

**Лідерські партії.** Якщо здійснювати загальне оцінювання, то необхідно визнати, що більшість партій країн регіону (у т.ч. і пропрезидентські) є лідерськими. Електорат зазвичай орієнтується не на проголошені ними «високоідейні», але малозрозумілі програми, а на харизму або негативний образ лідера партії. Такі партії мають популістські програми, гнучко зорієнтовані на кон'юнктуру сьогочасних запитів населення, які оприлюднює лідер партії через засоби масової інформації (їх ще можна назвати «телевізійними партіями»). Наявність таких партій не є особливістю пострадянських країн – за твердженням М. Дюверже, «партії–особи» поширені і в інших державах світу. Однак він підкреслює, що найчастіше це «правлячі партії» [2, с. 361]. У регіоні СНД такі «партії–особи» не є лише правлячими, до них належать більшість існуючих партій.

Загальновизнана назва таких партій («Віче» або «Вперед, Україно!», «Правое дело» в Росії) – «партія виборців». Вони створюються на період виборів до парламенту, зазвичай не проходять до нього, але забезпечують своїм харизматичним лідерам місце в політичному житті країни. Навіть за умови включення до своїх передвиборних програм лозунгів побудови громадянського суспільства такі партії не можуть реально вплинути на процес його створення внаслідок короткотерміновості свого існування. Певним феноменом тривалого існування з-поміж «телевізійних партій» є Ліберально-демократична партія В. Жириновського, яка водночас є свідченням того, що такі «партії–особи» зовсім не мають на меті активно сприяти становленню громадянського суспільства в країні.

**Ідеологічні партії.** Діяльність лише незначної частини партій у пострадянських країнах базується на жорстко обмежених ідеологічних принципах без відхилень від них на компроміси в реальній політичній боротьбі. До таких партій належать насамперед комуністичні партії, представлені в більшості країн регіону, а також націоналістичні партії («Свобода» в Україні, «Вірменський арійський союз», «Білоруська партія свободи» тощо), російська партія «Яблуко» та ін. Ідеологічні партії перебувають в опозиції не лише до правлячих режимів, а й до всіх інших політичних сил країни, тому розраховувати на їх консенсус із цими силами не варто, а це унеможлиблює перспективу реальної участі таких партій у побудові громадянського суспільства.

**Лояльні партії.** Лояльні до правлячих режимів партії та інші політичні структури існують у більшості країн СНД, але їх реальний вплив на політичні процеси в суспільстві не може бути визнаний вагомим – вони перебувають лише у фарватері діяльності керівництва держави, створюючи імітований імідж розвиненої демократії у країні. Наочним прикладом використання такої «лояльної» моделі є ситуація в Білорусі. З-поміж 15 зареєстрованих у цій країні партій 7 є пропрезидентськими, а 8 перебувають в опозиції. За результатами останніх парламентських виборів 23 вересня 2012 р., із 110 новообраних депутатів 63 є представниками пропрезидентського громадського об'єднання «Белая Русь»; лише 5 депутатів пройшли від лояльних партій (Компартія, Аграрна партія, Республіканська партія праці та справедливості), усі інші є представниками адміністративних структур, освіти, промисловості, спорту тощо. Жоден представник опозиції до парламенту не пройшов, а найбільші опозиційні партії – Білоруський Народний Фронт, Об'єднана громадянська партія та інші – змушені були зняти своїх кандидатів з парламентських виборів.

**Партії найбільш проблемних країн СНД.** Найбільш складною в регіоні СНД є політична ситуація в таких державах, як Киргизстан та Молдова. За останні вісім років, починаючи з «Тюльпанової революції» у Киргизстані, змушені були піти зі своїх постів три президенти; у країні з понадскладною економічною та етнонаціональною ситуацією існує постійна конфронтація різних політичних сил. Як підкреслює російський політолог Є. Бородин, «...особливістю політичних процесів у Киргизстані є регенерація ролі та впливу кланових груп на регіональній, земляцькій, родоплемінній основі» [3, с. 86]. Якраз кланові, а не загальнодержавні інтереси представляють усі п'ять партій, які за результатами виборів 10 жовтня 2010 р. мають майже однакову кількість депутатів у Жогорку Кенеш – парламенті (від 28 в «Ата Журт» до 18 в «Ата Мекен»). Якщо у 1990-х рр., за президентства А. Акаєва, Киргизстан мав на Заході імідж найбільш демократичної держави на

теренах СНД з елементами громадянського суспільства, що мало відповідало дійсності, то нині цей імідж повністю втрачено.

У Молдові існує не менш жорстка конфронтація між Компартією (прихильницею самостійного шляху розвитку) та блоком партій (Ліберально-демократична, Демократична, Ліберальна та інші партії), які відстоюють ідею інтеграції з Румунією. За майже рівного співвідношення підтримки населенням цих двох напрямів майбутнього розвитку проблема побудови громадянського суспільства лише формально проголошується низкою «проінтеграційних» партій, поступаючись реальній «прорумунській» або «антирумунській» політиці.

**Проблеми формування громадянського суспільства в Російській Федерації.** Особливості формування громадянського суспільства в Росії (у т.ч. й роль політичних партій у цьому процесі), безперечно, заслуговують на більш широке та ґрунтовне висвітлення. Тому в цьому короткому огляді можна зосередитися лише на головних особливостях російської моделі побудови такого суспільства.

Головним гальмом цього процесу в російських умовах виступають труднощі у формуванні політичної нації у багатонаціональній та багатоконфесійній державі, до чого додаються й інші об'єктивні чинники – різниця в ментальності окремих національних груп, інтересів жителів Центру, Сибіру, Далекого Сходу, Кавказу, значне розшарування населення за рівнем доходів тощо.

Сучасне керівництво Росії проголошує прихильність до формування громадянського суспільства, просуваючи модель його створення «зверху» у спосіб деякого кількісного розширення представництва в реальному політичному спектрі країни поміркованих опозиційних партій. На практиці така модель підтримується не лише пропрезидентською партією «Єдина Росія», а й іншими представленими в парламенті трьома партіями (Ліберально-демократичною, «Справедливого Росією» і навіть із деякими нюансами – Комуністичною партією). Як і в Білорусі, у Росії створено широкий блок близьких до керівництва держави партій та рухів (Рух «Наши» та ін.).

Разом з тим у російському суспільстві зростає незадоволення існуючими порядками, які ототожнюються з існуючим режимом (події на Болотній площі у Москві та масові виступи в інших регіонах за останній період). Особливе невдоволення викликало погіршення умов існування партій, унаслідок чого наприкінці 2011 р. на збереження партійного статусу могли претендувати лише 7 таких організацій. Рішення Європейського суду з прав людини 2011 р. щодо відновлення Республіканської партії з можливими апеляціями до нього інших партій разом з акціями протесту змусили тодішнього Президента РФ Дмитра Медведєва підтримати лібералізацію партійного будівництва (зниження кількості членів до 500 осіб, скорочення вимог до регіонального



представництва партій тощо), після чого почалося бурхливе зростання чисельності таких організацій (на кінець 2013 р. їх кількість сягнула 73 партій, а ще декілька десятків перебували на стадії реєстрації) [5]. Таке розширення кола партій нібито є внеском у формування громадянського суспільства, а насправді воно забезпечує для влади Росії можливість керувати широкою базою лояльних та псевдоопозиційних партій з метою обмеження впливу своїх політичних опонентів.

Офіційною ідеєю провідної партії «Єдина Росія», за висловом її попереднього голови Б. Гризлова, є «російський консерватизм» [6, с. 512]; консерватизм разом із принципом «суверенної демократії» (тобто суто російської, відмінної від поширених у світі) також посідає перше місце з-поміж різнопланових статутних положень існуючих нині російських партій із чітко вираженою політичною програмою. За цих умов марно сподіватися на можливість формування громадянського суспільства «зверху» на основі адміністративних заходів щодо його утворення.

#### **Список використаних джерел**

1. *Представництво* партій в парламентах країн СНД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

2. *Дюверже М.* Политические партии / Морис Дюверже. – М. : Академический проект, 2000. – 538 с.

3. *Бородин Е.* Киргизстан: в поисках своего собственного пути развития / Е. Бородин // Россия и мусульманский мир. – 2011. – № 9.

4. *Ishkanian A.* Democracy Building and Civil Society in Post – Soviet Armenia / A. Ishkanian. – N.Y. : Routledge, 2008. – 200 p.

5. *Политические* партии России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

6. *Кротков В.* От СССР к России – авторитарная трансформация рубежа XX–XXI веков / В. Кротков. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2012. – 640 с.

### **ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА САМООРГАНІЗАЦІЮ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

**СЕРГІЙ БЕЛАШКО**

Розвиненість публічної сфери визначається станом соціально-суб'єктних ресурсів суспільства та рівнем готовності населення до формування громадянських структур, що стимулюють публічну діяльність [1, с. 154]. У сучасній Україні самоорганізація громадян часто характеризується стихійністю, ірраціональністю та відсутністю чітко окреслених цілей (про технології їх досягнення зазвичай навіть

не йдеться). Трансформації суспільно-політичних відносин, особливо за умов системної кризи, загострюють низку проблем, пов'язаних зі станом якості та системності громадянської активності, зокрема це стосується й самоорганізації. Їх вирішення передбачає передусім розширення меж політичної публічної сфери та реалізації дискурсивної етики [2].

Потужним негативним чинником самоорганізації громадян є суспільна іммобільність. Вона характеризується пасивним ставленням людини до навколишньої соціальної реальності та проявляється у відчуженні, пасивності, відмові брати участь у вирішенні питань, що мають публічне значення. Чи не головною причиною іммобільності в сучасній Україні є низький рівень суспільно значущих знань громадян – правових, економічних, політичних, соціальних, управлінських, екологічних тощо. Будь-яка конструктивна суспільна активність стає ефективною, а часто – взагалі можливою лише у разі належної підготовки активістів, яка передбачає достатній обсяг знань про свої права і свободи та можливість їх використовувати, а також навичок об'єднання зусиль для захисту спільних інтересів. Не дивно, що успішні приклади самоорганізації українців знаходимо переважно на побутовому рівні, у порівняно невеликих групах, де люди об'єднують зусилля заради вирішення дуже конкретного, зазвичай разового питання (встановлення цифрового замка на під'їзд, облаштування дитячого майданчика, організація активного відпочинку тощо).

Дуже гострою в Україні є проблема громадянської освіти. Отже, відповідний «лікнеп», у т.ч. й за участю політичних партій, є дуже актуальним. Показово, що партії, які займалися таким просвітництвом, швидко здобували підтримку зацікавлених соціальних груп як на локальному, так і на національному рівні. Наприклад, СПУ сприяла самоорганізації «дітей війни», НДП – «афганців», «Батьківщина» – інвалідів. Утім, зазвичай метою такої партійної активності було створення «профільних» громадських організацій або залучення до сфери свого впливу вже існуючих, а обрій планування рідко виходив за межі електорального циклу.

В українських реаліях дуже часто вирішити певне питання можливо лише після особистого контакту зацікавлених громадян із відповідальним посадовцем. Політичні партії, точніше їх організації та представники в органах державної влади і самоврядування, мають стати організаторами таких контактів, передусім на місцевому рівні, своєю «трансмисією», яка поєднує громадську самоорганізацію зі структурами публічного управління. Причому це мають бути не разові (зазвичай передвиборні) акції, а розгалужена система соціально-політичного посередництва.

Небажання українських партійних лідерів представляти чийсь інтереси, крім власних, є головною причиною того, що громадяни самоорганізуються навіть для вирішення суто політичних питань, без використання механізму політичних партій. Понад те, часто громадська активність українців набуває відверто антипартійних форм. Яскравими прикладами були «податковий майдан», протести проти ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики», акції громадського руху «Ми – Європейці» [3].

«Євромайдани» та «антимайдани» засвідчили: політичні партії бояться самоорганізації громадян. Адже будь-яка масова громадська ініціатива наочно ілюструє відірваність партій, передусім їх лідерів, від народу, їхню обмеженість вузьким колом питань боротьби за владу та, у разі її успіху, реалізації владних повноважень. Навіть коли опозиційним партіям вдалося «осідлати» спонтанні протести, вони не здобули довіри й підтримки громадян. А правляча Партія регіонів навіть не намагалася використовувати механізми самоорганізації, традиційно надаючи перевагу мобілізаційному інструментарію.

Сьогодні громадяни, які гуртуються заради відстоювання певного спільного інтересу, з недовірою сприймають будь-які спроби партійних лідерів очолити протестний рух. Декларативно вони не потребують жодних «вождів». Насправді ж увесь перебіг подій демонструє, що існує значна потреба в авторитетних лідерах, адже будь-якій організації, у т.ч. й самоорганізації, необхідні лідери. У сучасній Україні громадянське суспільство поки що не має відпрацьованої практики ефективної реалізації лідерського потенціалу активістів. Не буде перебільшенням стверджувати, що культура самоорганізації в Україні перебуває лише на стадії формування, причому це формування відбувається переважно поза впливом політичних партій.

Рівень демократії і розвитку громадянського суспільства в будь-якій країні визначається рівнем реального впливу громадськості на вироблення й реалізацію рішень органами державної влади та місцевого самоврядування. Одним із головних завдань модернізації України є максимальне наближення державного управління до кожної людини, залучення до процесу ухвалення відповідних рішень якомога більшої кількості суспільно активних громадян, адже реальна демократія неможлива без вільного доступу населення до процесу формування та реалізації публічної політики, постійного й пильного громадського контролю за функціонуванням органів державної влади та місцевого самоврядування, а також діяльністю політичних партій, у т.ч. опозиційних.

Участь громадськості у процесі формування та реалізації публічної політики є складником процесу демократизації суспільства та необхідною умовою інтеграції України до світової спільноти.

Зокрема, вона є знаковою вимогою європейської публічної політики. Отже, потрібен перехід громадян від відчуття підлеглості та керованості, притаманного патронатно-клієнтним відносинам, до сприйняття себе як активних учасників та рушійної сили суспільно-політичних процесів, зокрема державного будівництва [4, с. 43].

В ідеалі процес вироблення та реалізації суспільно значущих рішень має перетворитися на «процес трансформації вимог різноманітних груп та громадян у прийнятні для суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин» [5, с. 392]. Провідна роль у здійсненні цих змін, на нашу думку, має належати політичним партіям, адже саме партії є основним механізмом політичної участі, без якого активність громадян рідко набуває свідомого й цілеспрямованого характеру, а самоорганізація зазвичай обмежується побутовим рівнем або протестними акціями.

Таку роботу доцільно доручити партійним організаціям відповідного рівня, які в більшості політичних сил працюють лише у передвиборний період. Місцеві осередки та регіональні організації партій мають стати центрами постійної комунікації із зацікавленими соціальними групами та окремими громадянами, провайдерами ефективного двостороннього зв'язку з органами державної влади та місцевого самоврядування. Це найліпший спосіб довести суспільству свою ефективність та відповідальність, налагодити довгострокові і взаємовигідні відносини з виборцями. Ті політичні сили, які зможуть кардинально змінити контрпродуктивний підхід до взаємодії з громадянами, що передбачає використання передусім маніпуляційних та мобілізаційних інструментів, отримують стратегічну перевагу над конкурентами і зможуть якісно посилити власні позиції в політикумі та суспільстві загалом.

Важливим завданням «постпомаранчевої» влади офіційно проголошено «стимулювати пошук альтернативних політичним механізмів висловлення громадянської позиції, зокрема через інститути громадянського суспільства» [6, с. 30]. На нашу думку, така стимуляція може дати певні позитивні результати лише за умови, що зусилля владних структур спрямовуватимуться не на підміну політичної участі неполітичними формами суспільної активності, а на її доповнення інструментарієм прямої дії, передусім на локальному рівні. У такому разі політична участь буде логічним продовженням, своєрідним «узагальненням» та «осуспільненням» досвіду самоорганізації громадян на рівні об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), дачних і гаражних кооперативів, клубів за інтересами тощо. Усі ці різноманітні структури, як формальні, так і неформальні, стануть тими «коренями трави», через які політичні партії вкорінуюватимуться в суспільстві. За їх допомогою громадяни висловлюватимуть політикам

свої вимоги щодо оптимізації їх повсякденної діяльності, впровадження та легітимації більш прогресивних суспільних практик [7, с. 95].

Українські партії мають докорінно змінити підходи до здійснення своєї статутної діяльності, підпорядкувати її інтересам соціальних спільнот, представниками яких вони виступають, а не власних лідерів (як формальних, так і неформальних) [3, с. 108]. В іншому разі партійна система України неминуче зазнає кардинальних змін. Громадяни відмовляться від політичних посередників, не здатних належним чином виконувати власні функції, та шукатимуть інші механізми політичного самовизначення і самовираження.

#### **Список використаних джерел**

1. *Публичная политика в России // Политические исследования.* – 2005. – № 3. – С. 152–162.

2. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. – СПб. : Наука, 2001. – 417 с.

3. *Белашко С. О.* Позапартійні форми політичної участі в пострадянській Україні: чинники та можливі наслідки / С. О. Белашко // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3. – С. 103–108.

4. *Белашко С. О.* Роль політичних партій у залученні громадян України до процесу ухвалення державних рішень / С. О. Белашко // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 43–51.

5. *Пугачев В. П.* Введение в политологию : учеб. для студентов высш. учеб. заведений. – 3-е изд., перераб. и доп. / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 447 с.

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

7. *Белашко С. О.* Політична участь як чинник суспільної модернізації / С. О. Белашко // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 2. – С. 92–97.

### **МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПРОФСПІЛОК У РОЗБУДОВІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ**

**СВІТЛАНА БАРМАТОВА,**

*доктор соціологічних наук, професор*

Профспілки – одна з найбільш потужних структур громадянського суспільства. Федерація профспілок України станом на 1 січня 2013 р. об'єднувала 43 всеукраїнські профспілки та 27 територіальних профоб'єднань загальною чисельністю 7,8 млн членів профспілок [1].

У профспілок – особлива ніша в системі публічної політики, що відрізняє їх від інших НКО. Проте це «унікальне положення» має і позитивне, і негативне значення для діяльності профспілок.

Позитивним є те, що ці організації визнано і владою, і працюючим населенням. Профспілки – це такий тип організації-посередника-лобіста, що представляє і лобіює інтереси соціальних груп (професійних груп) перед структурами влади і разом з тим забезпечує систему «зворотного зв'язку» між працівниками й органами влади.

ФПУ є ініціатором і багато в чому модератором соціального діалогу в українському суспільстві.

Профспілки є частиною світової організації профспілок, що означає їх участь у міжнародних процесах. Так, делегація ФПУ брала участь у 9-му Міжнародному форумі «Економічна глобалізація і профспілки», який проводила Всекитайська федерація профспілок у Пекіні у вересні 2013 р. [2]. 23–24 вересня 2013 р. група представників членських організацій ФПУ відвідала Париж на запрошення Загальної конфедерації праці Франції (ЗКП) [3]. У листопаді 2013 р. голова ФПУ Ю. Кулик зустрівся з регіональним директором офісу Міжнародної організації праці в Будапешті [4].

З-поміж досягнень профспілок заслуговують на увагу такі:

- збільшення кількості колективних договорів, які передбачають зобов'язання щодо підвищення кваліфікації та навчання працівників новим професіям;

- зменшення розриву на 28 грн між посадовим окладом (тарифною ставкою) працівника першого тарифного розряду за Єдиною тарифною сіткою працівників бюджетної сфери та розміром мінімальної заробітної плати;

- атестація умов праці, проведена Центром незалежних експертів з охорони праці ФПУ у I півріччі 2011 р. на 781 робочому місці 38 підприємств Донецької, Дніпропетровської, Запорізької та Луганської областей, де наявні важкі та шкідливі умови праці, що в 1,2 раза більше, ніж за весь минулий рік [5].

З метою соціального захисту працюючого населення станом на 31 березня 2012 р. в Україні було укладено понад 101,7 тис. колективних договорів, якими охоплено майже 8,9 млн працівників, що становить 80,4 % від облікової кількості штатних працівників; також укладено і діють 94 галузеві угоди та 27 територіальних угод [6].

4 вересня 2012 р. було створено Спільний представницький орган (СПО) репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні.

ФПУ стало «публічним майданчиком» для експертного супроводу багатьох проектів і соціальних програм, які перебувають під кураторством Мінсоцполітики. Так, прикладом може слугувати кількість

консультацій, експертних рад, «круглих столів», міжнародних конференцій тощо, проведених на території ФПУ і ініційованих нею, а також таких, що перебувають під кураторством ФПУ.

Таким чином, взаємодія між Кабінетом Міністрів України, профспілками і роботодавцями забезпечується завдяки участі на постійній основі уповноважених представників СПО об'єднань профспілок та СПО сторони роботодавців у засіданнях Уряду, що передбачено його Регламентом. Так, протягом 2012 р. та 10 місяців 2013 р. профспілками було опрацьовано 1107 актів законодавства із 4279 винесених на розгляд.

Представники ФПУ також постійно беруть участь у роботі та засіданнях парламентських комітетів.

Основними питаннями, які обговорювалися за активною участю ФПУ цього року, були питання щодо ухвалення законів про зайнятість, механізм обчислення прожиткового мінімуму, мінімальну зарплату, ринок праці, впровадження в Україні концепції гідної праці (ініційованого МОП) і реалізації планів тисячоліття.

Було розроблено та затверджено проект «Дорожня карта спільних дій Міністерства соціальної політики України та Федерації профспілок України з подолання «зон соціальної несправедливості» у сфері праці», представники ФПУ разом з Мінсоцполітики створили експертну групу для підготовки Національної доповіді про стан соціальної справедливості в Україні за 2013 рік.

За активної участі ФПУ було розроблено й запропоновано до реалізації План діяльності Міністерства соціальної політики України на 2013–2015 роки, Концепцію соціального розвитку України на 2013–2023 роки (Проект), Державну цільову соціальну програму подолання та запобігання бідності на період до 2015 року.

ФПУ було ініційовано ухвалення Концепції підвищення ефективності праці в Україні.

ФПУ та організації профспілок відповідальні за забезпечення реалізації в Україні ініційованого МОП документа – Концепції гідної праці.

Одним з обов'язкових складників взаємодії профспілок і влади, що забезпечують легітимність профспілок як організацій, що мають досить вагомий соціальний і політичний капітал, є підписання Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України та СПО сторони роботодавців на національному рівні і СПО всеукраїнських профспілок та профспілкових об'єднань для ведення колективних переговорів і соціального діалогу на національному рівні [7]. У межах цієї угоди обговорюються сфери відповідальності органів влади, роботодавців і профспілкових організацій.

Утім, у роботі профспілок загалом та ФПУ як їх головної організації є й певні проблеми:

- зменшення чисельності членів профспілок і кількості їх організацій (за даними Державної служби статистики, станом на початок 2013 р. – 28852 профспілки та їх об'єднання (27834 – у 2012 р.); за даними Міністерства юстиції України, станом на 1 вересня 2010 р. легалізовано 138 всеукраїнських профспілок та 16 всеукраїнських об'єднань профспілок. 3-поміж них до складу ФПУ входили 44 профспілки, які об'єднують понад 8 млн спілчан. Решта профспілок, що не входять до складу ФПУ, налічують близько 3–3,5 млн осіб. Деякі з профспілок задекларували свою чисельність, але документально її не підтверджують [8];

- зниження іміджу в очах середньостатистичного працівника, що пов'язано зі зміною структури ринку праці і його реформатуванням в умовах становлення капіталістичної економіки і, відповідно, зниження рівня довіри з боку членів суспільства. Про рівень довіри населення до профспілок свідчать результати соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова в жовтні 2009 р. На запитання «Чи довіряєте Ви профспілкам?» 5,1 % респондентів відповіли – повністю довіряю, 27,7 % – скоріше довіряю, 28,1 % – скоріше не довіряю, 21,5 % – повністю не довіряю, 17,6 % не змогли відповісти. Єдина профспілка, яка за роки незалежності не тільки не скоротила профспілкового членства, а й навіть дещо наростила його, – це профспілка працівників освіти і науки України. Це відбулося насамперед за рахунок розширення мережі навчальних закладів, зростання в них чисельності студентів. Якщо в 1995 р. членами профспілки були 947,6 тис. студентів, то у 2009 р. – 1105,2 тис., або на 8,5 % більше [9]);

- зростання кількості організацій, які не мають і не формують профспілкову організацію. Одна з причин: розчарування спілчан у можливостях профспілкових структур (крім того, профспілкові лідери здебільшого були нездатними переорієнтувати профорганізації на роботу в нових соціально-економічних умовах та визначити захист прав найманих працівників як пріоритетний напрям діяльності);

- інформаційна закритість. Власних інформаційних потужностей профспілок недостатньо, профспілкові видання є малотиражними і мають виключно внутрішній характер розповсюдження. Жодна з профспілок не має своєї програми на телебаченні. Зі свого боку, телебачення та друковані ЗМІ не часто висвітлюють профспілкову тематику;

- проблема оновлення кадрів. Імідж профспілки, кожної профспілкової організації формується на основі прямого контакту, при цьому кожен профпрацівник сприймається як своєрідне уособлення тієї чи іншої організації. Саме на підставі цього роблять висновки про її загальний стан;



- відсутність єдності в самих профспілках (альтернативні «незалежні» профспілки, профспілка роботодавців, яка, по суті, представляє організацію з кардинально відмінними від таких у ФПУ інтересами, які й любіює в органах влади);

- відсутність чіткої і зрозумілої для суспільства ідеології (риторика не змінилася).

Таким чином, можна говорити про те, що можливості профспілок і ФПУ як головної організації бути гідним представником (інституцією) громадянського суспільства залежать від двох напрямів діяльності (або від вирішення питань двох рівнів): від вирішення т.зв. «внутрішніх» проблем – відновлення кадрів тощо; від формування нового, привабливого іміджу, розширення інформаційного ресурсу, формування й декларування активної публічної позиції, пошуку, освоєння й закріплення нових соціальних (професійних) ніш, що відповідають вимогам сучасного стану ринку праці й потребам суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. *Федерація професійних спілок України*. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/pro-fpu/chlenski-organizatsiji/vseukrajinski-galuzevi-profspilki>

2. *Делегація ФПУ бере участь у 9-му Міжнародному форумі «Економічна глобалізація і профспілки»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/nasha-borotba/mizhnarodna-diyalnist/2054-delegatsiya-fpu-bere-uchast-u-9-mu-mizhnarodnomu-forumi-ekonomichna-globalizatsiya-i-profspilki>

3. *Зміцнюються зв'язки ФПУ з дружнім профцентром – Загальною конфедерацією праці Франції* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/nasha-borotba/mizhnarodna-diyalnist/2226-zmitsnyuyutsya-zv-yazki-fpu-z-druzhnim-proftsentrom-zagalnoyu-konfederatsieyu-pratsi-frantsiji>

4. *Голова ФПУ Юрій Кулик зустрівся з регіональним директором офісу Міжнародної організації праці в Будапешті Антоніо Граціоз* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.fpsu.org.ua/novini/140-golova-fpu-yurij-kulik-zustrivsvya-z-regionalnim-direktorom-ofisu-mizhnarodnoji-organizatsiji-pratsi-v-budapeshti-antonio-gratsiozi>

5. *Бабенко О.* Генеральна угода в дії! / Олексій Бабенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/generalna-ugoda-galuzevi-ugodi-teritorialni-ugodi/generalnij-dogovir/223-2011-09-01-12-17-01>

6. *План діяльності Міністерства соціальної політики України на 2013–2015 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=771827208D6DB5FBF9A6E1E76E20523D.app9:1?art\\_id=150607&cat\\_id=102037](http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=771827208D6DB5FBF9A6E1E76E20523D.app9:1?art_id=150607&cat_id=102037)

7. *Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fpsu.org.ua/images/images/2013/Ugogy/Genugoda/genugoda\\_2010-2012p.pdf](http://www.fpsu.org.ua/images/images/2013/Ugogy/Genugoda/genugoda_2010-2012p.pdf)

8. *Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Громадянська активність як фактор і ресурс модернізації України : аналіт. доп.* / А. В. Єрмолаєв, М. І. Ставнійчук, В. М. Яблонський [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 65 с.

9. *Профспілковий рух: проблеми й тенденції* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.psv.org.ua/arts/Do\\_VI\\_zizdu/view-223.html](http://www.psv.org.ua/arts/Do_VI_zizdu/view-223.html)

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ**

**ТЕТЯНА ТАРАН**

Соціальний капітал досліджується у країнах сталої демократії з 20-х років минулого століття. Значної активізації процеси вивчення феномена соціального капіталу набули у другій половині ХХ ст., коли у західноєвропейських країнах кардинально змінилося розуміння ролі культури, соціальних мереж, неформальних організацій, довіри. Соціальний капітал почали розглядати як життєво необхідний елемент економічного розвитку, визнавати його як систему сталих, динамічних, усвідомлених інтерактивних зв'язків у вертикальній та горизонтальній площинах, що існують як на міжособистісному рівні, так і між групами та інституціями суспільства. Соціальний капітал накопичується у процесі його використання та конвертується в економічні й політичні наслідки для суспільства.

Аналізуючи західні наукові доробки щодо проблематики соціального капіталу, його сутності, складових частин і чинників формування, необхідно визначити контекст і головні парадигми, у яких виникла та в руслі яких розвивається теорія соціального капіталу. Нині це дуже актуально, оскільки на тлі критичних змін у суспільстві, кризових явищ та загострення соціально-політичних протистоянь постає нагальне питання про причини зазначених явищ і про чинники позитивного перетворення досвіду протистоянь у досвід продуктивних та ефективних змін.

Передусім проаналізуємо суттєві відмінності розвитку та формування наукового дискурсу західного суспільства та української радянської наукової школи загалом у ХХ ст. У той час, коли західна наукова думка перебувала в умовах безперервності плюралістичного розвитку

ідей та різних концепцій у суспільно-політичному дискурсі, українська радянська наука, увесь науковий інструментарій досліджень та вибір тематики досліджень були під ідеологічним контролем марксистсько-ленінської теорії, яка визнавалася єдиною правильною універсальною інтегральною системою поглядів і знань.

Таким чином, простежуються істотні відмінності в розвитку наукової думки. Західна наука послідовно проходила етапи модерну з характерним домінуванням позитивізму та вірою в силу наукового знання, прогресу, сперечаючись і навіть девальвуючи релігійні цінності та норми традиційного суспільства. Паралельно відбувалися етапи індустріалізації, урбанізації, секуляризації, ускладнення та урізноманітнення інститутів держави і громадянського суспільства. У модернізованому суспільстві досить високою є як фізична, так і соціальна мобільність населення. Модернове суспільство відрізняється від традиційного високим рівнем громадянської культури широких мас, що створює передумови для демократії як механізму. Рівень розвитку концепту громадянського суспільства, власне, і був найвищим в епоху модерну. Проте модернізація суспільних відносин мала і зворотний бік. Виникає таке явище, як масове суспільство, особливістю якого є руйнування соціальних груп, а отже, і соціальних зв'язків і норм, моральних цінностей традиційного суспільства, секуляризація індивідумів. Висока соціальна мобільність, вертикальні та горизонтальні переміщення, що характерні для модерного індустріального суспільства, зумовлюють руйнування зв'язків спілкування «середнього» рівня – сусідські, професійні, релігійного приходу, лишаючи основним колом спілкування сім'ю, найближчих родичів. Тому, заповнюючи утворений вакуум, цінності загальнодержавні, політичні стають для такої людини особистою справою, набувають особливо гострого «звучання» та навіть хворобливого характеру. Такий порядок речей надає безвідповідальним елітам широкий простір та можливості для маніпуляцій свідомістю, а отже, і діями атомізованих мас. Зазначені процеси, на думку деяких учених, уможливили такі явища, як фашизм в Італії, націонал-соціалізм у Німеччині. Разом з тим звичайна, «маленька» людина вперше вийшла на авансцену суспільно-політичних процесів, і вперше актуалізувалися переваги та недоліки «пересічного громадянина» як реальної сили, чинника соціальних перетворень.

Наступний етап розвитку суспільно-політичної думки, який отримав назву постмодерну, сформувався на тлі конкурування двох суспільно-політичних концепцій. З одного боку – це Радянський Союз, у складі якого перебувала територія сучасної України, з домінуванням марксистсько-ленінської теорії диктатури пролетаріату як носія принципів модерну у трактуванні класової боротьби. Жорсткі рамки пануючої ідеології, надмірна заідеологізованість усіх сфер суспільного

життя не надали можливості новим науковим ідеям стати своєрідним драйвером суспільних перетворень у швидко змінюваному світі. Панування партійної номенклатури та відсутність конкурентної думки спровокували явища застою та не дали змоги вчасно модернізувати як економіку, так і суспільно-політичні процеси в суспільстві.

Водночас відбувалося протистояння західного світу з пануючою ідеологією ліберально-демократичних та ринкових методів узгодження суспільних протиріч і розвитку економіки, який виявився де-факто більш гнучким та пристосованим до нових реалій. Саме в цей час сформувалися концепти держави загального добробуту, що згладжувала протиріччя між власниками капіталу й засобів виробництва та найманими працівниками за допомогою складних систем соціального протекціонізму.

Подальші процеси переформатувань світу, завдяки яким наприкінці ХХ ст. постали нові незалежні країни на європейських просторах, та руйнування процесу двополярного світу відбувалися на тлі найбільш стрімкої в історії людства глобалізації та переходу до постіндустріального інформаційного способу суспільного буття.

Таким чином, постмодерн, що був логічним результатом розчарування в ідеалах модерну та наслідком процесів розмивання суспільно-політичних ідентичностей, спричинив зміни всього понятійного ряду в суспільних науках. Так, на зміну феномену об'єктивної реальності й методології його пізнання приходить дисипативне, розсіяне та «матричне» мислення. Об'єктивна реальність і можливість її пізнання піддаються сумніву, натомість пропонується оцінювати рухомі «кластери», що мають розмиті характеристики. Це призводить до домінування загального песимізму й іронії як постмодерного фону. Проте існують і оптимістичні тенденції, що в умовах швидко змінюваного світу дають змогу зберігати та навіть створювати механізми балансу і внутрішньої узгодженості суспільно-політичних процесів. Одним із таких концептів, на нашу думку, є концепт соціального капіталу як прояв оптимістичних тенденцій постмодерністської думки. Соціальний капітал у західній науковій традиції розглядають як передумову та чинник соціально-економічної активності та групової солідарності в суспільстві, що забезпечує високий рівень економічного розвитку і реалізацію громадянської активності.

Українські дослідники наслідують основну тематику та напрями досліджень соціального капіталу в контексті українських реалій. За часів незалежності України вчені отримали свободу наукової рефлексії, що значно збагатило як науковий інструментарій, так і змістову частину досліджень. Проте існують специфічні проблеми в дослідженні феномена соціального капіталу, пов'язані з проблематикою визначення та уніфікації поняття. Наявна неузгодженість впливає, як здається,

з того, що українська наукова думка перебуває та оперує інструментарієм модерного простору, а феномен соціального капіталу є постмодерним концептом.

Загалом, на нашу думку, українські дослідники накопичили достатній обсяг оригінального матеріалу з проблематики вивчення соціального капіталу. Синкретичність феномена соціального капіталу зумовила необхідність дослідження різних аспектів та формування різних підходів до вивчення явища, тому дослідження вітчизняних науковців мають здебільшого міждисциплінарний характер. Так, соціологи вивчають культурологічний та економічний аспекти соціального капіталу, фахівці з державного управління зосереджують основну увагу на проблемах впливу останнього на громадянське суспільство, економісти здійснюють аксіологічний аналіз тощо.

У майбутньому видається необхідним дослідити цей висновок більш детально, у контексті політологічного аспекту дослідження подібних випадків запозичення та імплементації конструктів суспільно-політичної реальності.

#### **Список використаних джерел**

1. *Bourdieu Pierre*. Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (ed.) Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2). – Göttingen: Otto Schwartz & Co., 1983.

2. *Francis Fukuyama*. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. – New York: Free Press, 1995.

3. *Robert D. Putnam*. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

### **ГРОМАДСЬКА АКТИВНІСТЬ УКРАЇНЦІВ: ШЛЯХ ДО РОЗ'ЄДНАННЯ ЧИ КОНСОЛІДАЦІЇ?**

**ФАїНА ВАУЛІНА**

Однією з головних умов формування і функціонування громадянського суспільства є специфічна якість особистості кожного громадянина – громадянська активність, яка включає показники громадянськості, громадянської позиції та виступає головним стрижнем, який визначає цінність і цілісність особистості [3]. Дослідження впливу громадянської активності на формування національної ідеї, а разом з нею – і на консолідацію нації, залишається відкритим питанням.

Громадянську активність розглядають як одну з форм соціальної активності соціальних суб'єктів, що має на меті впливати на ухвалення соціально-політичних рішень, реалізацію своїх інтересів. Такі феномени, як діяльність, поведінка, участь, – це прояви, якісні харак-

теристики, зовнішній (поведінковий) рівень активності. Внутрішній рівень активності становлять інтереси, мотиви, потреби, настанови, переконання, цінності. Активність може обмежуватися простим виконанням певних правил, а може бути спрямованою на мобілізацію та солідаризацію навколо певної мети чи ідеї.

Соціальні дослідження, що проводилися фондом «Демократичні ініціативи» та соціологічною службою Центру Разумкова із 17 по 22 травня 2013 р. та мали на меті з'ясувати, наскільки українці залучені до громадських організацій та за яких умов згодні займатися активною громадською діяльністю, виявило, що необхідність в активній громадській діяльності може з'явитися у разі, якщо така діяльність забезпечить конкретну користь їм або їхній сім'ї (37 %) і якщо під загрозою опиниться життя, здоров'я або добробут близьких і така діяльність сприятиме ліквідації цієї загрози (33 %) [3].

Крім того, лише 8 % громадян залучені до активної громадської діяльності. Порівняно з 2008 р. цей показник навіть знизився (у 2008 р. він становив 12 %). 86 % громадян не є членами яких-небудь громадських організацій, об'єднань і партій. З-поміж основних причин своєї неучасті в діяльності громадських організацій громадяни називають упевненість у тому, що їх участь нічого не змінить, і брак часу на таку безкоштовну роботу [4].

Згідно з результатами досліджень, проведених у травні 2013 р., українці не готові займати активну громадянську позицію. Утім, події листопада-грудня 2013 р. спростовують такі твердження. Поява Майдану не передбачалася жодними соціологічними дослідженнями.

Вихід на Майдан Незалежності, за різними оцінками, в різний час від кількох тисяч до майже двох мільйонів українців з різних регіонів країни свідчить про активізацію українства у площині громадської активності, що в подальшому може перерости в активізацію створення стійкого та розвиненого громадянського суспільства.

Разом з тим результати досліджень досить точно схарактеризували мотиви, через які українці здатні на активні дії у громадській сфері. Дослідження, яке було проведено фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології у грудні 2013 р., засвідчило, що найбільш поширеним мотивом виходу на Майдан стало жорстоке побиття демонстрантів у столиці в ніч на 30 листопада, репресії (70 % опитаних). На другому місці – відмова Віктора Януковича від підписання Угоди про асоціацію з ЄС (53,5 %). На третьому – прагнення змінити життя в Україні (50 %) [1].

Цікавим є також той факт, що 92 % опитаних приїхали на Майдан самостійно, приїзд 6 % був організований певною громадською організацією чи рухом, приїзд 2 % – однією з партій [1]. Це свідчить про те,

що навіть попри низький рівень залученості до діяльності громадських організацій, громадяни України готові займатися активною громадською роботою за власною ініціативою.

Ці дані підтверджують, що у громадської активності в Україні є значний консолідуючий потенціал, оскільки масштабні акції здатні зібрати в лавах своїх прихильників представників різних областей України, незалежно від їх регіональної приналежності. Разом з тим не можна відкидати й того факту, що одна акція, навіть дуже чисельна, не може бути показником спроможності громадської активності консолідувати суспільство. Вона, скоріше, виступає як індикатор, який сигналізує, що такий потенціал є, але він потребує ретельного дослідження та спостереження за ним у подальшому.

Крім того, важливим є й той факт, що ця акція є стихійним виявом протесту, який виник унаслідок реакції на певні дії, тому не можна відкидати можливості згорання такої активності в майбутньому без закріплення у свідомості українців можливості займати активну громадянську позицію.

Це підтверджується даними про те, що 86 % українців не належать до громадських організацій і тільки 6 % з тих, хто взяв участь у заходах на Майдані, були представниками таких організацій. Наведені результати досліджень громадської думки свідчать, що українству властива, скоріше, стихійна громадська активність, ніж та, яка підкріплена постійною роботою всередині громадських організацій. Отже, розраховувати лише на громадську активність під час спроби консолідації країни не можна.

#### **Список використаних джерел**

1. *Майдан-2013: хто стоїть, чому і за що?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/gvkr|gkaeths.htm>

2. *Остапенко М.* Громадянська активність як основа формування громадянського суспільства / Марина Остапенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Sup/2011\\_22/](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sup/2011_22/)

3. *Соціологічне* опитування. У якому випадку у Вас може з'явитися потреба в активній громадській діяльності? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=-369](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=-369)

4. *Соціологічне* опитування. Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=367](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367)

**ВНЕСОК ОРГАНІЗАЦІЙ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
У ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ**

**Денис Горелов**

У 2013 р. громадянське суспільство в Україні вийшло на новий якісний рівень мобілізації активних громадян для вирішення стратегічних для розвитку соціуму проблем, створило унікальні інституційні осередки, які засвідчили здатність формулювати власний порядок денний та змушувати рахуватися з ним політичні сили. Євромайдан створив нову ідентичність української спільноти, у якій громадянська культура відіграла головну роль як системоутворювальний чинник.

Нині організації громадянського суспільства (ОГС) одночасно зі здійсненням функцій соціалізації, інтеграції та самореалізації особистості є найважливішим ресурсом формування громадянської культури. У процесі міжсекторної взаємодії ОГС мають виступати формою публічного діалогу та зворотного зв'язку з владою, забезпечувати більшу прозорість державного управління, підвищувати довіру громадян до державних інститутів. Вони беруть на себе функцію «резонатора» соціальних проблем, забезпечуючи здебільшого ненасильницьке і правове вирішення конфліктів, знижуючи тим самим соціальну напруженість і протестний потенціал населення. Утім, як свідчить сучасна українська практика, громадський рух може також набувати радикальних форм, що стало, зокрема, відповіддю на силовий спосіб вирішення конфліктних ситуацій владою.

Основною ознакою успішного функціонування громадянського суспільства є високий рівень громадянської культури населення, що розуміють як сукупність цінностей, норм і відповідних способів реалізації життєвої позиції особистості. В основу ціннісної моделі покладено ідею прав і свобод людини, авторитет закону, принципи рівності можливостей і умов розвитку, взаємної відповідальності громадянина і держави, демократичного устрою суспільства, досягнення балансу між особистісними й суспільними інтересами. У практичній площині – це активна життєва позиція суб'єкта щодо утвердження зазначених цінностей як норми індивідуального та соціального буття, реалізація потенціалу особистості в суспільно значущих видах і сферах діяльності. Одним із найважливіших критеріїв сформованості громадянської культури на особистісному рівні виступає громадянська участь – процес, за допомогою якого громадяни та громадські організації вступають у взаємодію з іншими суб'єктами (насамперед



із державними органами та бізнесом) для вирішення актуальних суспільних проблем [1].

З-поміж багатьох функцій ОГС однією з основних є виховна. Вона спрямована як на учасників об'єднань громадян, так і на тих, хто до них не входить. Члени громадських об'єднань вчаться існувати в новій системі координат, що розвивається паралельно з державним та бізнесовим секторами. Вони мають покладатися на власні сили в питаннях організації життєдіяльності, створювати новітні формати міжособистісної взаємодії для забезпечення прогресу в особистому розвитку. Успішні приклади діяльності ОГС, своєю чергою, свідчать про ефективність моделі самоорганізації для оточуючих і створюють додаткову мотивацію для самовдосконалення.

Більшість громадських об'єднань створюються навколо ідей, що мають суспільний запит. В іншому разі вони приречені на маргіналізацію через слабе представництво в суспільстві. Відповідно потужні громадські інститути, що об'єднані в різноманітні асоціації, спілки, товариства тощо, виконують також представницьку функцію, лобіюючи власну парадигму розвитку перед державними органами та іншими суспільними групами. Таким чином, учасники громадських об'єднань набувають упевненості у власних можливостях, позбавляються патерналістських очікувань, що створює новий креативний тип громадянина з більш конкурентною світоглядною позицією.

Функціонально ОГС оптимізують культурні процеси збереження і зміни цінностей, норм, ідеалів, стилю життя; створюють і моделюють можливі сценарії розвитку, що привносить у національну культуру імпульс саморозвитку; компенсують і розширюють умови для індивідуалізації особистості (самореалізації, визнання, самоствердження) та її соціально-культурної інтеграції (даючи змогу особистості ідентифікуватися зі спільністю, знайти духовну ідентичність, вирішити соціально-інтеграційні проблеми).

ОГС як простір формування громадянської культури можна класифікувати за критерієм переважної спрямованості активності, що дає змогу виділити п'ять груп.

1. ОГС, що зосереджені на вирішенні проблем їх учасників (тобто активність спрямована всередину групи, на її членів). Сюди входять «організації взаємодопомоги», що об'єднують людей із загальною проблемою (організації інвалідів, жіночі рухи, асоціації батьків тощо); професійні об'єднання; «організації клубного типу», які включають різноманітні групи саморозвитку і спілкування, об'єднання за інтересами та соціальним статусом; культурно-освітні організації в галузі художньої, фізичної, психічної культури, розвитку комунікативних навичок тощо. Зазвичай ці об'єднання громадян орієнтовані на допомогу з боку держави і розглядають її як джерело ресурсів.

2. Соціально-орієнтовані організації, активність яких спрямована на зовнішнє середовище, вирішення актуальних соціальних проблем, формування цінностей та норм громадської участі. Такими є благодійні об'єднання, що сприяють вирішенню проблем соціально незахищених категорій населення (їхні відносини з владою будуються на соціальному партнерстві, вони активно працюють з бізнесом, зарубіжними фондами); комплексні об'єднання, місія яких полягає у стимулюванні механізмів народження ініціатив; фонди, які надають фінансову підтримку проєктів у межах обраного напрямку.

3. ОГС середовищної спрямованості. У цій групі ядро становлять історико-культурні та природоохоронні організації, в основу діяльності яких покладено концепцію соціальної дії.

4. ОГС змішаного типу. Діяльність таких об'єднань громадян базується на домінуванні концепції політичного впливу. До них належать національно-культурні організації (спілки, земляцтва); об'єднання духовно-морального спрямування, суспільно-політичні організації та клуби.

5. Інфраструктурні ОГС. Ці організації сприяють розвитку «третього сектору», тим самим беручи участь у становленні громадянського суспільства. Їх представляють багатопрофільні структури, а також центри, що діють у межах громадських рухів – жіночого, екологічного тощо [2].

Як уже зазначалося, саме громадські об'єднання мають значний ресурс формування громадянськості, адже у громадському секторі України задіяно десятки тисяч інституцій, більшість із яких ініціюють і реалізують суспільно корисні проєкти; тисячі добровольців, які безоплатно працюють в інтересах інших людей. Діяльність ОГС забезпечує реальні умови для впливу громадян на законотворчі процеси, характер і реалізацію соціокультурних програм, що сприяють попередженню або мінімізації проблем у сфері екології, духовній сфері, а також збереження історичної спадщини Українського народу тощо. Функціонування громадських об'єднань запобігає росту рівня злочинності, наркоманії, сприяє ствердженню благодійності як суспільної цінності. Статутні документи громадських об'єднань містять обов'язкове положення щодо захисту прав їхніх членів, завдяки чому всі громадські організації тією чи іншою мірою є правозахисними інститутами. Таким чином, участь громадян в ОГС створює в суспільстві «первинні осередки самооборони», здатні позитивно впливати на загальний безпековий клімат у державі.

Соціально-культурні та політичні зміни в Україні зумовили стрімке кількісне та якісне зростання громадських інститутів, посилення їх громадської позиції. Починаючи від зародження ідеї та створення команди, закладення оргструктури, завдяки набуттю навичок плану-

вання, проектування, підвищенню рівня компетентності персоналу, боротьбі за імідж своєї організації, пошуку власної ніші на ринку соціальних послуг ОГС подекуди досягають статусу впливового партнера, з яким рахуються і влада, і бізнес.

Про значний потенціал ОГС свідчать:

- статистичні дані, що дають змогу зробити висновок про позитивну динаміку громадської участі в Україні. Протягом усього періоду незалежності України фіксують статистичне зростання кількості зареєстрованих ОГС, що є характерною особливістю розвитку громадянського суспільства в Україні. Так, за даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, на початку 2013 р. було зареєстровано (включно з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 74500 громадських організацій (на початку 2012 р. – 71767), 28852 профспілки та їх об'єднання (27834), 14055 благодійних організацій (13475), 15018 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (13872) та 1426 органів самоорганізації населення (1306) [3];

- активна позиція інститутів громадянського суспільства на загальнодержавному рівні, зокрема організація всеукраїнських акцій щодо зловживань правоохоронних органів, ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики», обговорення євроінтеграційних перспектив України тощо, у яких взяли участь сотні об'єднань громадян. Так, у 2013 р. посилилася зацікавленість ОГС у процесі євроінтеграції, що було викликано наближенням перспективи підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Вони активно долучилися до дискусії щодо переваг та недоліків обраного зовнішньополітичного курсу. За ініціативою ОГС на загальнодержавному та обласних рівнях було проведено відповідне громадське обговорення у форматі конференцій, веб-конференцій, публічних дебатів, «круглих столів». Більш активними виявилися організації, які відстоювали євроінтеграційні погляди, що загалом корелює з настроями більшості населення України.

На жаль, мусимо констатувати, що нині вплив ОГС на суспільне життя і свідомість людей, загалом на процес ухвалення політичних рішень є недостатнім. Якщо ефективність впливу громадських об'єднань на процеси вироблення політики у сферах їх діяльності підтверджують як позитивні, так і негативні приклади, то позиція ОГС щодо загальнонаціональних стратегічних напрямів розвитку соціуму (наприклад, у сфері зовнішньої інтеграційної політики) фактично не сприймається владою.

Самоорганізація громадян у форматі Євромайдану, що постійно змінює організаційні форми, свідчить про здатність до пошуку

оптимальних рішень для свого розвитку. Разом з тим життєздатність Євромайдану залежить передусім від вміння акумулювати громадські прагнення у практичне русло. Нині можна стверджувати, що заявлений перелік завдань не мав ефективних механізмів для втілення в політичну практику, що позначилося на підтримці руху широкими верствами населення. Водночас створення загальнонаціональної організації Народне об'єднання «Майдан» стало виявом подальшої структуризації громадянського суспільства, втіленням розуміння важливості створення дієвої організаційної конструкції для ліпшої реалізації потенціалу самоорганізаційних практик.

### Список використаних джерел

1. *Калимуллина Г. Х.* Общественные объединения как средство формирования гражданской культуры : автореф. дис. на соиск. науч. степ. д-ра пед. наук : спец. 13.00.05 «Теория, методика и организация социально-культурной деятельности» / Г. Х. Калимуллина. – Казань, 2003. – С. 12-13.
2. *Калимуллина Г. Х.* Там само. – С. 3.
3. *Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ)* на 15 січня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/edrpu\\_2013/ks\\_opfg.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/edrpu_2013/ks_opfg.htm)

## ПРОТЕСТНА АКТИВНІСТЬ ЯК СКЛАДНИК СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

СЕРГІЙ ЛЕВЕНЕЦЬ

Сучасний процес переходу до демократії в Україні вирізняється непослідовністю, браком стратегій сталого демократичного поступу та ефективних каналів взаємодії між владою і громадянським суспільством. Більшість громадян сьогодні не бере участі в роботі політичних партій, товариств та інших об'єднань.

Одним із найважливіших чинників, який свідчить про існування стабільної демократії, є ставлення до нового режиму з боку громадян. Критеріями такого оцінювання слугують також певний рівень розвитку в суспільстві демократичної політичної культури, форми поведінки, які відповідають демократичним вимогам. Своєю чергою, збереження чи занепад демократії залежать від ставлення людей до влади. Воно може проявлятися в латентних формах, що не становить безпосередньої загрози режиму, або в акціях, які виходять за межі конвенційної участі – у недозволених формах політичного протесту і насильства, спрямованих на зміну режиму.

Демократичні перетворення в Україні на початку перехідного періоду поступово були загальмовані, при цьому так і не було досягнуто кінцевого результату – розбудови консолідованої демократії. Істотної трансформації зазнає і партійна система України. Саме тому можна говорити про приналежність більшості партій, рухів, об'єднань до певного (лівого чи правого) спектру лише за назвою. Фактично ж майже всі вони належать до прагматичного табору і використовують ідеологічні гасла, орієнтуючись на політичну кон'юнктуру. Політичні симпатії нинішньої молоді вимагають новітніх перспективних політичних векторів. Тут простежуються витоки кризи політичної участі, а тому зростає роль політичної мобілізації. Штучне втягнення громадян у політику може викликати неприродне збільшення кількості руйнівних форм політичної участі в тому разі, коли зростання політичних вимог випереджає процеси інституціоналізації політичної системи [5, с. 121].

Розрізняють *конвенційну* і *неконвенційну* політичну участь. *Конвенційна* політична поведінка базується на співвідношенні з нормами права чи традиціями, які регулюють участь людей у політиці за цього режиму. *Неконвенційна* політична поведінка порушує ці норми і проявляється в прямій колективній дії, оминаючи систему представлення інтересів, залишаючись водночас у межах закону. Тут варто зауважити, що політичний протест не слід протиставляти конвенційній або неконвенційній поведінці, оскільки відповідно до демократичних норм людина має право на протест. Інша справа, коли протестні форми супроводжуються насильницькими діями, які жодними законами не передбачені. Таким чином, політичну дію, яка порушує останню умову, варто вважати політичним насильством. Конвенційна, протестна і насильницька форми політичної участі становлять своєрідну ієрархію політичних дій. Неконвенційними акціями є підписання петицій і законні мітинги, демонстрації і страйки. До акцій протесту належать голосування проти певних кандидатів, мітинги, демонстрації і страйки. Перекриття ж вуличного руху без дозволу влади, захоплення територій підприємств або приміщень органів влади з огляду на небезпечний характер таких дій можна вважати політичним насильством.

Специфіка перебігу подій в Україні трансформаційного періоду багато в чому визначається зверненням громадян до латентних форм політичного протесту – електоральних. Термінологічно поняття протестної електоральної участі потребує використання поняття «протестний електорат», яким у широкому розумінні позначають ту частину громадян, що висловлюють свою незгоду з утвореними формами «панування – підкорення», як політичного, так і економічного та соціального [6, с. 150]. Варто зазначити, що важливість аналізу такої участі полягає у здатності електорального протесту до перетворення з латентних форм (свідома відмова від голосування на загальнонаціо-

нальних та місцевих виборах; голосування проти всіх; голосування за явних аутсайдерів виборчого марафону) на активні. З окреслених латентних форм електорального протесту досить потужний інформативний потенціал має голосування проти всіх (не підтримую жодного кандидата) [6, с. 4].

Практика зарубіжного виборчого законодавства визначає протестну електоральну активність як принциповий механізм контролю дійсності та чесності вибору. Наприклад, у Польщі законодавчо визнано три групи суб'єктів виборчого протесту – особи, що були внесені до списку виборців; комітети виборців, що висувають кандидатів; виборчі комісії різних рівнів, які мають право в судовому порядку оскаржувати факти порушень положень виборчих законів та здійснення злочинів проти виборів [2, с. 84]. Таким чином, європейський досвід свідчить, що протестна активність регламентується законом.

У більшості демократичних країн варіант відповіді у виборчих бюлетенях «не підтримую жодного кандидата» не використовується, оскільки передбачається, що в такому разі громадянин просто не йде на вибори. В Україні цей варіант голосування є для громадян можливістю висловити не лише невдоволення процедурою проведення виборів, а й своє ставлення до владної еліти. Водночас таке голосування є індикатором суспільних настроїв. Кількість виборців, які не підтримують жодного кандидата, залежить від політичної ситуації, перебігу виборчого процесу, ставлення до конкретних інститутів і політичних сил та зменшується зі зниженням рівня політичної активності виборців.

Крім протестного голосування, ще однією з форм політичної участі, що набуває характеру соціального протесту, є відхід, тобто відмова від активної суспільно-політичної позиції. За висновками українських соціологів О. Іваненка і В. Казакова, які вони оприлюднили у 2006 р., в Україні склалися досить стійкі та постійно відтворювані умови для масового залучення населення до такої форми соціального конфлікту й соціального протесту, як відхід. Формуванню такої моделі поведінки, на думку дослідників, сприяла ситуація недовіри більшості населення до основних органів державної влади, брак політичних ідеалів, які б заслуговували на підтримку.

На думку С. Гантінгтона, основну загрозу новим режимам, «третій хвилі» демократизації у світі, у т.ч. для посткомуністичних країн, становить низька ефективність – економічна та адміністративна; низький рівень легітимності режимів і неефективність влади підкріплюють та доповнюють одне одного [5, с. 116].

Зазначені тенденції у повному обсязі простежуються і в Україні. Нагромадження певної «критичної маси» невирішених питань, суперечностей, соціального незадоволення, моральної деградації, а також криза духовності здатні провокувати громадян до використання більш актив-

них форм протестного руху. Одним із таких проявів трансформації недоволення функціонуванням політичного режиму стала «помаранчева революція» [6, с. 8]. Як відомо, рушійною силою революції як у Києві, так і в регіонах була молодь. Однією з найважливіших особливостей зростання політичної активності молоді на сучасному етапі є підвищення інтересу до політики, більш широка її участь у політичному житті своєї країни. Це й не дивно, оскільки молодь – найбільш динамічна верства населення, яка тонко відчуває політичну «температуру» суспільства, більш темпераментно реагує на соціальну несправедливість і обман. Зокрема, в Західній Європі часто організовуються багатотисячні кампанії протестів, демонстрації на захист миру, антиядерні, екологічні рухи – і все це робиться численними групами активістів молодіжних організацій. Підвищуючи громадську свідомість, досягаючи певних успіхів, ці рухи стають джерелом структурних змін у суспільстві, подальший розвиток яких складно передбачити.

Політична суб'єктність молодіжних об'єднань найбільш ефективно реалізується через активну участь у конкретних політичних акціях, передусім протестного (неконвенційного) характеру, адже вони діють не в абстрактному політичному просторі, а в конкретному перехідному суспільстві з його специфічними українськими особливостями. Показовим у цьому аспекті є молодіжне об'єднання «Пора», яке виникло й ефективно діяло в період кризи політичної системи України 2004–2005 рр.

«Пора» завдяки активній позиції молодих людей, навіть за відсутності статусу зареєстрованого об'єднання, перетворилася на впливову молодіжну громадсько-політичну силу. Це об'єднання виникло не на порожньому місці, а мало вагомих попередників. Його діяльність – логічне продовження низки молодіжних протестних рухів, від «Революції на граніті» та голодування активістів «Студентського братства» на початку 1990-х років «Пора» стала ефективним радикальним крилом широкого опозиційного руху.

Особливістю українського суспільства є й те, що низькі показники політичної участі в конвенційних формах не спричинили поширення неконвенційних форм громадсько-політичної активності населення. Виокремлення за допомогою факторного аналізу стилевих ознак політичної участі дало змогу соціологам виявити чотири форми політичних стилів активного населення України: «активне контактування», «обмежена демонстративність», «дієвий нонконформізм» та «радикальна демонстративність».

Серед населення України більш поширеними є ті форми громадсько-політичних практик, які пов'язані з передвиборними кампаніями. Натомість протестні практики іншого характеру, зокрема економічного, істотного поширення не набули.

Таким чином, протестна активність є механізмом контролю дійсності та чесності вибору. Сама ж готовність до соціального протесту розглядається як наявний рівень здатності пересічних громадян впливати на перебіг політичного процесу в суспільстві, а сучасне українське суспільство перебуває в такому стані, який не можна однозначно негативно або позитивно оцінити з огляду на результати та перспективи демократичного розвитку. Адекватною характеристикою цього стану є суперечливість результатів реформ і невизначеність перспективи подальшого реформування. Позитивні зрушення, що в останні роки простежувалися в оцінках громадянами України соціальної ситуації і свого становища в суспільстві, загальмувала економічна та політична криза і «способи їх подолання» українськими політичними інститутами.

### Список використаних джерел

1. *Бардяк О.* Політична активність. Цінність та прояв / О. Бардяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2008/10/20/3590991/?attempt=1>
2. *Головаха Є.* Політична культура українського суспільства (за даними соціологічного моніторингу та міжнародного порівняльного дослідження) / Є. Головаха, Н. Паніна // Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2007. – С. 12–23.
3. *Гуменюк О. Є.* Громадянська відповідальність у контексті політичного сьогодення / О. Є. Гуменюк // Психологія і суспільство. – 2008. – № 2. – С. 65–75.
4. *Кияшко Л. О.* Впливи ідеологічних стереотипів на політичну участь громадян / Л. О. Кияшко // Наукові студії із соціальної та політичної психології : зб. статей. – К. : Міленіум, 2008. – С. 186–196.
5. *Михальченко М.* Україна політичних суперечностей: спроби подолання політичного розколу / Микола Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 4–10.
6. *Оверчук О.* Становлення сучасних рухів протесту в Україні / О. Оверчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Sup/2010\\_21/Rozdil\\_2/05\\_Overchuk.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sup/2010_21/Rozdil_2/05_Overchuk.pdf)
7. *Шаповаленко М.* Соціально-політичні розколи як чинники демократичного транзиту України / М. Шаповаленко // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : зб. мат-лів міжнар. конф., м. Ялта, 28–30 вересня 2006 р. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. – С. 61–67.



## **СОЦІАЛЬНІ МЕРЕЖІ: ЗАСІБ ЧИ СЕРЕДОВИЩЕ ПРОТЕСТНОЇ АКТИВНОСТІ?**

**Ксенія Коцюрба**

Нині Інтернет – це одна з основних рушійних сил формування громадянського суспільства, яке набирає дедалі більшої сили. Тенденція до формування громадянських ініціатив за допомогою сучасних технологій проникла в усі важливі сфери соціального життя, а головною зброєю активістів стали блоги, сайти й соціальні мережі. Віртуальна мережа є майданчиком для відстоювання громадянами власних прав і свобод. Саме цей спосіб прояву громадянської активності є найбільш оперативним і масовим, адже за короткий проміжок часу дописувач може донести власну думку до багатомільйонної аудиторії та отримати її підтримку і схвалення. Звісно, активізації таких процесів сприяє свобода слова, а також можливість доступу до інформації для будь-якої аудиторії, що робить їх фактично новим інститутом побудови демократії.

Глобальні мережі якісно змінюють середовище безпеки, а характерство та кібертероризм прирівнюють до військової загрози. Так, 2010 року у новій Стратегічній концепції НАТО кібертероризм офіційно визнано однією з найбільших загроз безпеці держав – членів Альянсу [1].

У минулому головним аргументом держав у глобальному протистоянні була воєнна сила. В умовах інформаційного світу розширення сфер впливу здійснюється переважно невоєнними засобами. Ідеться про т.зв. стратегію «м'якої сили». Автором цього терміна є Джозеф С. Най – колишній помічник міністра оборони США й автор книги «М'яка сила: засоби досягнення успіху у світовій політиці». Якщо «жорстка сила» – це політика примусу, то можливість досягнення цілей без використання сили, погроз чи хабара є реалізацією цієї концепції [2, с. 30].

Закінчення «холодної війни» стало початком нового періоду міжнародного протистояння, а форми та методи цього процесу стали основним інструментом вирішення геополітичних завдань. Ця система отримала назву «стратегія непрямих дій». Зазначений термін був уведений у науковий обіг відомим англійським військовим теоретиком та істориком Безілом Генрі Ліддел Гартом [3, с. 14]. Ліддел Гарт підтримував думку Клаузевіца про те, що головною метою війни є не повне знищення збройних сил та економічного потенціалу ворожої держави, а примус правлячих кіл ворожої країни (або навіть декількох держав-противників) до прийняття таких умов, які

б повністю відповідали політичним, економічним, військовим інтересам держави-агресора [3, с. 390].

За нових історичних умов під «стратегією непрямих дій» слід розуміти мистецтво комплексного впливу, спрямованого на дестабілізацію суспільства зсередини. Інтернет разом з телебаченням, пресою та вулицею є середовищем здійснення впливу на свідомість населення. Не новим є судження, що соціальні мережі в міру свого розвитку не тільки стають засобом для спілкування, а й використовуються як потужний інструмент для об'єднання людей довкола певної мети. Саме інформаційно-мережеві технології регулюють соціальну і політичну поведінку населення, а також закріплюють або змінюють стереотипи сприйняття і реакції. Таким чином, засоби масової комунікації можуть маніпулювати громадською думкою. Проблема формування громадської думки спричинила появу нової концепції, яка отримала назву «спіраль мовчання». Ця концепція була запропонована відомим німецьким соціологом Е. Ноель-Нойман. Аналіз взаємозв'язків між масовою комунікацією, міжособистісною комунікацією і тим, як індивід співвідносить власну думку з думкою інших осіб, став основою цього дослідження. Сутність «спіралі мовчання» полягає в тому, що більшість людей прагнуть уникати потенційної соціальної ізоляції, тому, коли вони відчують, що їхня думка відрізняється від думки більшості, то зазвичай намагаються не оприлюднювати власні погляди. І, навпаки, ті, хто ідентифікує себе з більшістю, не соромляться своїх власних уподобань. Така поведінка призводить до того, що останні здаються сильнішими, а перші – слабшими, ніж це є насправді. Страх ізоляції уявляється руйнівною силою, що розкручує «спіраль мовчання» [4, с. 378]. Якщо людина не згодна з думкою більшості, найбільш прийнятним є мовчання. Англійський філософ Т. Гоббс писав у 1650 р., що мовчання можна розуміти як знак згоди, тому що у разі незгоди легко сказати «ні». Він, безумовно, помилявся щодо легкості висловлення незгоди, проте з міркувань Т. Гоббса чітко випливає, що мовчання частіше тлумачиться як «згода» [4, с. 40]. Відповідно до цієї теорії Інтернет та засоби масової комунікації є каналом вираження думки. Отже, унаслідок використання цих каналів у суспільстві може скластися хибне уявлення щодо дійсності, коли більшість населення вважає себе меншістю.

Також тема маніпуляції громадською думкою з боку засобів масової комунікації є для просування інтересів політиків і великих корпорацій є предметом дослідження американського фахівця у сфері засобів масової комунікації Дугласа Рашкоффа «Медіа-вірус. Таємні послання в популярній культурі». Автор на різних прикладах описує, як засоби масової комунікації маніпулюють громадською думкою, просуваючи інтереси великих корпорацій. І якщо раніше «медіа-

простір» більшістю людей сприймався як засіб, що інформує людей про реальність, то нині дедалі частіше ставляться до інформаційної сфери як до самостійного феномена, що існує за своїми законами.

Таким чином, Інтернет і соціальні мережі припиняють бути лише середовищем і перетворюються на засіб. Характерною рисою кінця ХХ – початку ХХІ ст. стала критична залежність стійкості державних інститутів від застосування інформаційно-мережевих технологій. За таких умов сучасне суспільство часто називають медіакратичним, де реальна влада належить мас-медіа. Водночас сучасні засоби масової комунікації зазнали радикальних змін, і замість традиційних з'являються нові форми. Новітні технології можна легко використовувати як зброю проти політичних опонентів. Конкретний досвід «блогерних революцій», що стали основним трендом сучасності, переконливо свідчить про необхідність підвищення уваги з боку державної влади до діяльності та розвитку цих мереж. Однак необхідно чітко окреслити межі такого втручання, адже без належної правової бази можуть бути порушені основні права і свободи громадян.

Більш детальне вивчення значення соціальних комунікацій для активізації протестних рухів дає змогу розглядати соціальні мережі як несиметричну загрозу національній безпеці. Уряди країн світу усвідомлюють дедалі більше значення чинника медіа-простору в сучасному світі. А основним завданням у сфері забезпечення національної безпеки є використання потенціалу для гарантування такої безпеки.

#### **Список використаних джерел**

1. *Active Engagement Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization* adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 November 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52838.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm)

2. *Най Дж.* Гибкая сила. Как добиться успеха в мировой политике / Дж. Най. – М. : Тренд, 2006. – 397 с.

3. *Гарт Б.* Стратегия непрямых действий / Б. Гарт. – М. : Эксмо, 2008. – 464 с.

4. *Ноэль-Нойман Э.* Общественное мнение. Открытие спирали молчания / Э. Ноэль-Нойман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52838.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm)

## **РОЛЬ ЛАТЕНТНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ЛАРИСА ШЕРЕМЕТЬЄВА**

Держава завжди перебувала в епіцентрі політичних, управлінських, економічних, правових, соціальних та інших досліджень. Однак, незважаючи на багатовікові традиції її вивчення, вона залишається до кінця нерозгаданою формою організації влади. Іміджева політика держави постійно змінюється, створюючи значний діапазон тлумачень від сприйняття цього інституту як вищої форми раціональної організації суспільства до усвідомлення його як «порожнього» місця у просторі соціуму. Водночас незаперечним фактом є посилення залежності розвитку суспільства від системи державного управління.

Систему державного управління зазвичай описували як перелік її організаційних принципів і функцій, засад діяльності бюрократії, особливостей інституційної структури та інших параметрів, що розкривають політичну та адміністративно-правову природу цього явища. Однак за такого загального правомірного підходу передусім досліджувався легальний простір державного управління, тобто існування латентних структур в управлінні державою залишалося за межами досліджень. Ідеться про наявність у підсистемах держави прихованих зв'язків, спочатку включених у внутрішню організацію, які зумовлюють реальний стан та створення механізмів влади й управління.

Джерелом латентних відносин у державі є недосконалість організаційно-структурних умов виконання чиновницьких функцій, обмеженість формальних норм у реальному просторі функціонування державного апарату. Особливу роль в ініціації латентних зв'язків відіграє і постійна переорієнтація інтересів людей, виявлення їх ціннісної мотивації, недостатність соціального контролю, протест проти примусово-мобілізованих форм активізації поведінкових практик населення, а також деякі інші чинники.

Треба визнати й те, що латентне середовище формується як органічне доповнення не оптимально організованих формальних зв'язків та є результатом невідповідності ролевих навантажень умовам діяльності чиновництва. Не менш істотну роль відіграє неможливість однозначного підпорядкування людини будь-яким найбільш досконалим нормативним вимогам, адже людина завжди так чи інакше транслює функціонально-ролевий та професійний контекст персонального почуття й задуми, що формуються в її партикулярному, приватному середовищі.

Таким чином, можна стверджувати, що латентні зв'язки перманентно супроводжують будь-які асоціативні зв'язки, насамперед проявляючись там, де кооперація людських зусиль має масштабний і слабо контрольований характер. Тому що вищим є рівень організації та контролю над соціальною взаємодією будь-яких акторів, то менше підстав для формування та активізації латентних зв'язків. Оскільки в інституційному просторі держави існують різні можливості для реалізації прихованих намірів людини, то і його латентна сфера неминуче має диверсифікований характер.

У державі латентні структури завжди надавали основного значення публічним формам влади й управління, які, власне, і виступали як основний «маркер» цього політичного інституту.

Зміст публічної влади komponується з трьох основних елементів: різних форм презентації влади і демонстрації правлячим режимом (лідером) свого панівного становища; діалогових форм комунікації влади і населення, які найчастіше виступають у вигляді дискурсивних практик, полеміки державних і цивільних структур з питань визначення порядку денного, діагностики суспільно значущих проблем тощо; з відкритих громадському і законодавчому контролю професійних акцій державної бюрократії.

Публічна сфера демонструє вихідне поєднання політичних та адміністративних функцій апарату державного управління, що припускає хоча й усічені, але постійні контакти влади з населенням і (нехай і непостійну) участь останнього у виконанні державних функцій.

Таким чином, у публічному секторі державного управління відбувається розширення сфери політичного регулювання суспільних процесів, що створює механізми представництва громадянських інтересів у структурі державного управління. Цивільні інтереси є досить абстрактними, і тому уряд має право самостійно розставляти суто управлінські акценти щодо їх реалізації.

Утім, «глас народу» так чи інакше стримує самостійність розпорядчих органів, демонструючи своє принципове значення для всієї системи управління, а саме для підтриманих населенням умов політичної стабільності та легальності дій уряду.

Для забезпечення публічного діалогу із суспільством держава використовує технології заспокоєння громадськості, відволікання, маніпуляції, інформування, консультування, контролю і навіть міліцейського нагляду. Щоправда, і в суспільства існує досить широкий спектр можливостей впливу на управлінські завдання в цій сфері: громадяни можуть не тільки обговорювати ті чи інші проекти або отримувати інформацію, а й безпосередньо брати участь у формуванні порядку денного, висувати рекомендації, вести переговори, контролювати діяльність державних органів тощо. Іншими словами, публічна сфера

може поєднуватися як із розвиненими зворотними зв'язками держави й суспільства, дискурсивним та конкурентним середовищем, так і з ситуацією правової нерівності та несправедливості, односторонньої активності держави, коли дискурс заміщується пропагандою влади.

Водночас варто зазначити, що всі витрати на формування публічної сфери можуть лише звужувати її простір, змінювати характер взаємодії населення і влади. Утворення цієї особливої сфери управління зумовлено цілком об'єктивними причинами, що коріняться в природі держави як суспільного інституту. Насамперед такою причиною виступає той факт, що оскільки суспільні цілі – за всієї їх абстрактності – завжди пов'язані з конкретними людьми, на яких перекладаються витрати, необхідні для їх досягнення, то під час їх операціоналізації виділяються певні групи, які борються вже не за принципи і пріоритети, вироблені в публічній сфері, а за конкретні ресурси, зниження витрат і оптимізацію результатів вигідного їм проекту.

Це положення призводить до того, що за умови постановки реальних цілей і розподілу суспільних благ (активів, ресурсів) державний апарат починає спиратися вже не на все цивільне населення, а лише на ті групи (об'єднання), які володіють відповідними ресурсами і безпосередньо беруть участь у цьому процесі.

Організаційна та нормативно-правова база професійної діяльності державних службовців перетворюється лише на передумову реальної управлінської активності, на основу особливих ділових комунікацій як із внутрішніми, так і з зовнішніми контрагентами держави. Тому агентська структура напіввітньої сфери базується вже не стільки на формально-статусних, скільки на неформально-мережевих засадах, що відображають зовсім інше позиціонування гравців у сфері державного управління. Таким чином, будь-які державні службовці, залучені до вирішення конкретних завдань управлінських мереж, завжди виявляються – поряд зі своїми офіційними статусами – носіями інших (мережевих) ролевих навантажень. У ці мережі потрапляють провідні чиновники, представники політичних, судових і правоохоронних структур, які оберігають ці ресурсні «ланцюжки», а також громадські адміністратори.

Якщо в публічній сфері взаємовідносини між державою та суспільством засновані на статусних і безособових зв'язках, то в мережевих конструкціях вагомою підставою є зв'язок позицій конкретних персон щодо тієї чи іншої проблеми. Тут формуються вже інші обмеження управлінської діяльності, які, крім об'єктивних причин, зумовлені й ціннісними мотиваціями учасників, взаємною відповідальністю, а також іншими значущими чинниками.

Мережеві структури і відносини можуть виникати еволюційно, на основі самоорганізації чиновників і контрагентів, їх регулярної взаємодії.

Мережеві коаліції складаються з представників не тільки внутрішньо-державних, адміністративних, а й цивільних, а часом навіть міжнародних структур. Такі системи можуть генерувати потужні бізнес-структури або самі державні структури.

Завдяки мережевим включенням відбувається перерозподіл управлінських важелів формальних інститутів, а система управління державою набуває здатності до більш гнучкої і адаптивної взаємодії з навколишнім середовищем, стає більш чутливою до думок та інтересів різних акторів на полі влади. Можна говорити про те, що в мережевих структурах не закладено принцип перерозподілу ресурсів, який завдає шкоди суспільству загалом. Вони можуть бути локомотивами прогресу, а можуть виявитися і «видобувачами ренти, які виснажують державну скарбницю та гальмують економічний розвиток».

Основним чинником, який у більшості випадків репрофілює діяльність органів управління на особисті та корпоративні цілі, є суто суб'єктивні мотиви. За будь-яких соціальних умов у чиновників завжди зберігається можливість «людського зсуву» своїх професійних орієнтирів у напрямі задоволення власних потреб, у т.ч. і у складі мережевої коаліції. Також посилює значення персональної мотивації неможливість держави організувати щільний адміністративний контроль за своїми службовцями. Відіграє певну роль і слабкість законодавчого та громадського контролю, яка активізує ще один потужний чинник – зміщення системи державного управління в «півтінь», а саме рентоорієнтована поведінка політиків і чиновників, що породжує внутрішній ринок статусних послуг в обмін на ресурси.

Отже, напівтіньова сфера заснована на протиріччі між населенням з його «соціальним замовленням» державі і тими групами, які намагаються забезпечити необхідний для себе профіль рішень. Таким чином, якщо в публічній сфері основне значення мають права та статусні позиції, то в напівтіньовому просторі – конкретні вміння отримувати користь зі сформованої структури управління. Звичайно, головною причиною збереження цього формату управлінської активності залишається сама держава, точніше – правлячий режим, який виступає носієм особливих групових інтересів. Зрозуміло, що за такого підходу до управлінських завдань уряд має можливість заміщувати загальногромадянські інтереси своїми пріоритетами та підходами.

Напівтіньова сфера не вичерпує всього латентного простору влади та управління. У разі, коли стимули й мотиви чиновників та політиків остаточно виходять за межі правового простору і зумовлюють створення невідконтрольних законів центрів перерозподілу ресурсів, у структурах влади та управління утворюється тіньова структура державного регулювання.

Якщо в напівтіньовій сфері ділові комунікації державного апарату здійснюються за сірими схемами напівтіньової сфери і, зрештою, там зберігається пріоритет правових інструментів, то тіньова форма організації влади виключає такі методи застосування влади. Договірний розподіл бюджету і збільшення кількості його закритих статей, надання корпоративним проектам відповідного медіа-супроводу та інші механізми напівтіньового державного регулювання замінюються на корупційні технології, адміністративне лідерство, незаконне виведення державних коштів в офшори, дозвіл політичного та кримінального підприємництва.

Через тіньові структури держава замикається з кримінальним світом, формуючи невидимі громадянам комунікації, через які суспільні ресурси переводяться з легального обігу. Тут головними гравцями є вже інші персони – «авторитети», а замість структурних осередків елітарних коаліцій виступають злочинні картелі, чий ділові комунікації ґрунтуються на особливих групових нормах, що зумовлюють дії «за поняттями».

Таким чином, у різних державах обсяг цих рентоорієнтованих структур апарату є різним, але можна однозначно стверджувати, що чиновники, які використовують сірі та кримінальні схеми здійснення своїх повноважень, в апараті управління існуватимуть завжди.

Постійно наявна в державному апараті здатність державних службовців змінювати свою службову мотивацію – від загальних професійних норм і вимог до корпоративних та суто персональних – залишає відкритими межі між публічним, напівтіньовим і тіньовим ланцюгами, а масштаби їх поширення є спочатку невизначеними. Тому ні війни, ні революції не здатні знищити поділ держави на ці три сфери.



### **3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

#### **ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: НЕОБХІДНІСТЬ ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ**

**Володимир Літкевич,**  
*кандидат юридичних наук*

Однією з найбільших проблем, що стримує поступальний розвиток України, є відсутність зрілого громадянського суспільства, ознакою якого є наявність незалежних від держави і самодостатніх інституцій (спілок, об'єднань, громадських організацій). Через громадські інституції виявляються й узгоджуються різноманітні інтереси громадян та їх суспільних груп, на цій основі формуються позиції щодо того чи іншого питання суспільного життя і реалізується конструктивна форма взаємодії суспільства з державою. Без співставлення своїх дій з думкою і оцінкою різних інституційованих груп інтересів держава навіть у разі здійснення найбільш прогресивних реформ, як мінімум, буде наштовхуватися на пасивність або відсутність підтримки, а як максимум – на спротив і звинувачення в авторитаризмі.

Починаючи з другої половини 1998 р. українська держава розпочала впроваджувати активну політику, спрямовану на сприяння розвитку громадянського суспільства. Наочним підтвердженням цієї політики є численні нормативно-правові акти вищих органів влади, у яких вживається термін «громадянське суспільство».

Якщо в попередні роки громадянське суспільство в нормативних актах державних органів влади згадувалося лише як феномен культурного розвитку або як суспільний проект, який буде реалізовано завдяки поступовому входженню України до світового співтовариства, то після ухвалення 22 липня 1998 р. Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» питання сприяння розвитку громадянського суспільства стало одним із пріоритетних напрямів діяльності держави під час здійснення суспільно-політичних реформ.

Який результат цієї політики сприяння? За 15 років, що минули, в Україні створено досить прогресивне правове поле – своєрідний Кодекс громадянського суспільства, що регламентує всі аспекти діяльності неурядових інституцій. Сприятливі правові рамки зумовили

постійне зростання їх кількості. Якщо станом на 1998 рік, за даними статистики, в Україні було зареєстровано 54900 громадських організацій, то у 2013 р. їх кількість збільшилася у 2,5 раза до 138000.

Аналіз нормативно-правових актів та офіційних документів вищих державних органів влади України, у яких ідеться про громадянське суспільство, свідчить, що державою сформовано чітку формулу цього нового типу самоорганізації населення. Воно розглядається як суспільство, у якому питання життєдіяльності вирішується самими громадянами та добровільно створеними ними об'єднаннями на основі узгодження індивідуальних і групових інтересів. Це суспільство, у якому громадяни, не зашорені патерналістським комплексом у ставленні до влади, з активістським типом політичної культури, патріотично налаштовані, політично та соціально активні, вимогливі до влади в поєднанні з особистою відповідальністю, є впливовим суб'єктом суспільних перетворень через механізми участі в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень.

Досягти подібної нової якості суспільства, на думку держави, можна завдяки патріотичному вихованню молоді, підвищенню правової культури населення, реалізації курсу на інтеграцію в ЄС, розвитку місцевого самоврядування, становленню середнього класу, підготовці освічених, моральних, мобільних, конструктивних і практичних людей, залученню молоді до суспільно корисної діяльності, розвитку соціального діалогу, забезпеченню свободи слова та незалежності засобів масової інформації.

Основна мета зусиль щодо розвитку громадянського суспільства, згідно з положеннями нормативних актів, полягає у прагненні держави залучити організоване в інституції суспільство до участі у формуванні та реалізації державної політики, здійсненні спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування, запобіганні корупції, проведенні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Громадянське суспільство, на думку влади, має відігравати консолідуючу роль у формуванні української громадянської нації, виступати гарантією демократичного розвитку держави і бути чинником удосконалення системи державного управління.

Слід зазначити, що зусилля держави, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, не обмежилися правовими й політичними деклараціями. З 2004 р. було започатковано практичне втілення ідеї залучення суспільства до формування та реалізації державної політики. За дорученням Президента України урядом у цьому році було ухвалено рішення про створення громадських рад як консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів України, центральних та місцевих органах влади. У наступні роки відбував-

є постійний пошук способів удосконалення роботи цього інституту представництва громадянського суспільства в органах державного управління.

У документах вищих державних органів також сформульовано основну ідею налагодження через громадські ради взаємодії інститутів громадянського суспільства з владою. Вона полягає в тому, щоб на етапі підготовки управлінських рішень з'ясувати щодо них узагальнену і кваліфіковану позицію якомога більшої частини суспільства, інтересів якої ці рішення стосуються, а після їх ухвалення – проінформувати суспільство про це рішення. Таким чином, передбачається збільшити ресурс легітимності держави, забезпечити суспільну підтримку її діяльності, а також підвищити якість державного управління.

Однак, попри серйозну роботу щодо розвитку громадянського суспільства, здійснену владою протягом 15 років у нормативно-правовій, адміністративно-організаційній та просвітницькій сфері, говорити про кардинальний прогрес у налагодженні в Україні ефективної співпраці між державними органами й організованим суспільством зарано.

Навіть за оцінками провладних експертів, взаємодія із громадськістю, незважаючи на досить прогресивне правове регулювання, не набула характеру системної практики в діяльності органів виконавчої влади, вона має формальний характер, а діяльність громадських рад при місцевих і центральних органах державної влади більше спричинила негативний соціальний резонанс, ніж підтвердила дієвість такої форми громадського контролю. На низький рівень кооперативних практик громадської самоорганізації, відчуженість громадян від громадської діяльності і невисокий рівень довіри до громадських структур вказував Президент України у своєму Посланні до Верховної Ради 2013 року.

Очевидно, що сьогодні можна говорити про завершення політики сприяння і її неспроможність кардинально і якісно змінити ситуацію зі становленням в Україні «зрілого» громадянського суспільства. Перед владою, якщо виходити з усіх її заяв про розвиток громадянського суспільства, задекларованих у нормативно-правових документах, постала об'єктивна потреба переходу від політики сприяння й «очікування дозрівання громадянського суспільства», для якого створено належні правові умови діяльності, до прагматичної політики формування реально діючих, самокерованих громадських інституцій і делегування їм частини своїх публічних повноважень.

Ідеться про те, що в українському суспільстві об'єктивно існують однотипні інтереси великих соціальних груп – малий і середній бізнес, пенсіонери, роботодавці, наймані працівники, споживачі тощо.

Найбільш активними, чітко сформованими й соціально значущими є групи інтересів, пов'язані з економічною сферою суспільного життя. До них належать: специфічні територіальні інтереси бізнесу – створення інфраструктури, підготовка кадрів, представлення інтересів в інших регіонах, урегулювання конфліктів; соціальні інтереси – взаємодія роботодавців із найманими працівниками; політичні інтереси бізнесу – взаємодія економіки з політикою. Саме із цієї сфери і могла б розпочатися інституціоналізація інтересів завдяки створенню самокерованих організацій.

У зв'язку з цим пропонується здійснити інституціоналізацію (створення системи громадських організацій) передусім у сфері, у якій зайнята найбільш активна частина суспільства в економіці, за допомогою реорганізації існуючої системи торгово-промислових палат в об'єднання підприємців районного, міського, обласного та загальнодержавного рівнів у формі юридичних осіб публічного права з обов'язковим членством усіх суб'єктів підприємницької діяльності. Основними завданнями таких об'єднань має бути сприяння розвитку підприємництва на відповідних територіях, надання послуг своїм членам, представництво економічних інтересів підприємців перед місцевими і центральними органами державної влади, іншими об'єднаннями і за межами держави. Таким утворенням задля розподілу відповідальності держава делегуватиме частину своїх адміністративних та управлінських функцій (щодо розвитку підприємництва, ведення реєстрів підприємств, розв'язання спорів, професійно-технічної освіти) і право впливати на ухвалення політичних рішень, що стосуються сфери їх діяльності. За державою зберігатиметься контроль за дотриманням об'єднаннями підприємців чинного законодавства.

Реалізація зазначеної пропозиції була б, по-перше, практичним кроком на шляху «цивілізованого, безконфліктного» формування в країні елементів «зрілого і професійного» громадянського суспільства; по-друге, усувала б основи для деструктивних конфліктів завдяки вдосконаленим механізмам комунікацій між суспільством та державою і розподілом відповідальності між владою та бізнесом, зокрема за стан справ в економіці; по-третє, була б своєрідним продовженням адміністративної реформи й оптимізації чисельності державного апарату завдяки переданню частини владних повноважень громадянським інституціям.

**МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ  
ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
НА ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Володимир Мартиненко,**  
*доктор наук з державного управління,  
професор*

На початку XXI ст. актуалізується взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства. Від якості взаємодії і співвідношення цих суб'єктів залежать міцність держави, ступінь розвитку громадянського суспільства, ефективність їх взаємодії. Ефективність взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства, ступінь її конструктивності та продуктивності є особливо важливими в епоху глобальних цивілізаційних тектонічних зрушень, які негативно впливають на національні держави, особливо на ті, які перебувають на етапі перехідного періоду, коли стара система господарювання зламана, а нова будується стихійно, у спосіб спроб та помилок із порушеннями основних принципів стабільного суспільства: свободи і відповідальності; соціальної справедливості та ефективності. Крім того, у громадян України, органів державної влади, інститутів громадянського суспільства відсутні чіткі уявлення про вектори руху держави і громадянського суспільства у XXI ст. Наукове обґрунтування векторів руху зумовлює необхідність розроблення інструментів, які мають точно визначати правильність напрямів руху та його якісно-кількісних параметрів.

У науковому інструментарії важливу функцію виконує оцінювання тих чи інших суспільно-виробничих цивілізаційних зрушень, процесів, їх якісно-кількісних характеристик.

Сучасні методологічні проблеми досліджують учені з різних країн, які розглядають різні методи, механізми, моделі тощо. У цих дослідженнях необхідно в окремий напрям виділити систему оцінювання тих чи інших явищ суспільного розвитку, на основі яких формуються методики оцінювання руху матеріальних, соціальних, виробничих, екологічних, політичних процесів. У цій системі оцінювання слід виділити алгоритм оцінювання впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади. Конститутою, яка легітимізує оцінювання дій органів державної влади інститутами громадянського суспільства, є Конституція України, у якій зазначено: «Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1].

Слід зауважити, що від об'єктивності, вчасності та повноти оцінювання залежить якість аналізу впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади. Сучасний стан цього оцінювання, особливо під час останніх подій в Україні, пов'язаний з оцінюванням громадянським суспільством дій органів державної влади у процесі підготовки вступу України до ЄС.

На кінець 2013 р. на порядку денному стояло важливе питання інтеграції України у структури Європейського Союзу, переговори з яким велися між цими суб'єктами протягом тривалого часу. Перед самим підписанням угоди представники України призупинили переговори, що викликало суспільне невдоволення частини населення країни та спричинило організацію нового Майдану. Відповідно до Конституції України народ має право безпосередньо оцінювати дії органів державної влади, що він здійснює через Майдан. Нині в Україні слово «майдан» асоціюється з негативною оцінкою дій влади в міжнародних відносинах. «Майдан» у цьому випадку став безпосередньою формою оцінювання дій органів державної влади, яка свідчить також про зміст оцінки – негативний.

Таким чином, події кінця 2013 р. засвідчили, що в Україні на системному рівні відсутня науково обґрунтована методика оцінювання інститутами громадянського суспільства дій органів державної влади. Натомість на практиці маємо стихійне оцінювання громадянами України дій влади. Отже, таке оцінювання здійснюється вже після подій, тобто має наздоганяючий характер. Такий характер негативної оцінки дій органів влади у міжнародних відносинах громадянами України призвів до порушення громадського порядку з боку громадян (напад на міліцію), прав людини на демонстрації (жорстоке, немотивоване побиття «Беркутом» студентів).

Наведений аналіз останніх подій в Україні, пов'язаних з інтеграцією в міжнародні союзи, свідчить, що наявність науково обґрунтованої оцінки дій органів державної влади з боку громадянського суспільства є необхідною умовою стабільного, безкризового суспільного розвитку, чинником національної безпеки. Автором уже декілька років тому розроблено методику оцінювання суспільно-виробничих процесів на системному рівні [2; 3], яка, однак, ще недостатньо широко застосовується у практиці державного управління внутрішнім та зовнішнім розвитком соціально-економічних процесів. Суть цієї методики полягає в тому, що оцінювання є систематизованим і здійснюється за певним алгоритмом, дотримання якого має бути обов'язковим у забезпеченні об'єктивності та своєчасності оцінювання.

Основними структурними елементами оцінювання є такі: принципи оцінювання, визначення критеріїв оцінювання, характеристика по-

казників оцінювання, визначення міри оцінювання, об'єкти і суб'єкти оцінювання, механізм оцінювання, форми оцінювання.

Встановлення принципів оцінювання – початковий етап у формуванні системи оцінювання суб'єктів суспільних відносин. Такими принципами є: свобода, відповідальність, справедливість, ефективність, об'єктивність, своєчасність, превентивність, безперервність, професійність, досконалість, цілісність, комплексність (повнота), прозорість, доступність, мережевість тощо.

Аналіз подій на Майдані наприкінці 2013 р. свідчить, що жодного з цих принципів не було дотримано. Ідеться не тільки про дії громадян українського суспільства, які навіть не уявляють собі, що оцінювання дій органів державної влади має здійснюватися за певними правилами, у яких на першому місці стоять відповідні принципи, які необхідно виявити, ідентифікувати, усвідомити, легітимізувати їх у суспільстві та органах державної влади. Ідеться про те, що хаос у системі оцінювання дій органів державної влади зумовлений непрофесійними діями державних посадових осіб, які мали б забезпечити принаймні прозорість подій, долучити до цього процесу інститути громадянського суспільства для легітимізації переговорів про вступ до ЄС. Непрофесіоналізм дій органів державної влади викликав негативну реакцію частини громадян, які застосували найбільш відкриту безпосередню форму оцінювання – «майданну». Однак використання Майдану для оцінювання дій органів державної влади призвело до поглиблення конфлікту та недотримання принципу об'єктивності оцінювання. На Майдані неможливо з'ясувати, були чи не були об'єктивні причини непідписання асоціації з ЄС. Вимоги у формі ультиматумів «негайно» підписати асоціацію з ЄС звучать не тільки непрофесійно, а й з позиції національної безпеки – злочинно.

Цілком очевидно, що опозиційні сили не зорієнтовані на забезпечення більш високого рівня життя громадян України, який перебуває за межею безконфліктного розвитку. Крім того, держави ЄС також не дотримуються принципу об'єктивності та врахування інтересів громадян України – вони ігнорують інтереси українців і зважають лише на свої геостратегічні політичні інтереси.

Наступним етапом у науковому обґрунтуванні методики оцінювання є визначення його критеріїв, якими є політичні, законодавчі, нормативні, організаційні, соціальні, екологічні, фінансові, економічні, інформаційні, інноваційні, інвестиційні, духовні, моральні, етнічні, національні тощо. Кожен критерій має безліч показників. Кожен показник має мінімум чотири кількісні міри оцінювання: максимум, мінімум, стандарт, норма (європейська, світова, національна).

На цьому етапі у суб'єктів протистояння варто запитати: чи можливо об'єктивно встановити на Майдані критерії, показники, міру оці-

нювання вступу України до ЄС? Це питання риторичне і не потребує відповіді, яка очевидна, – ні.

Однак про наслідки недотримання принципу прозорості в оцінюванні необхідно було думати раніше, тобто оцінювання має здійснюватися на превентивній основі.

Наступний пункт методу – визначення суб'єктів оцінювання, повноваження та відповідальність їх перед громадянським суспільством. У соціальному конфлікті, який виник на міжнародних теренах, беруть участь різні суб'єкти: громадяни України, які ідентифікують себе з Майданом, громадяни України, які ідентифікують себе з Антимайданом; громадяни України, які не підтримують ні перших, ні других; іноземні громадяни, керівники іноземних держав, видимі і невидимі суб'єкти, які переслідують свої, не артикульовані публічно геополітичні цілі, інтелігенція України, журналісти, вчені, культурні діячі та ін. З огляду на цей перелік множини суб'єктів оцінювання, які мають свою кінцеву мету, свої критерії, показники і міру оцінювання, свій механізм та об'єкт оцінювання, говорити про об'єктивність та повноту оцінки не доводиться. Такий висновок зумовлений тим, що критерії, показники, міра оцінювання вступу чи не вступу України до ЄС, об'єкт оцінювання на міжнародному рівні не ідентифіковані, не легітимізовані, тому про об'єктивність та адекватність оцінки не йдеться.

Механізм оцінювання, який застосовують у наш час для аналізу ситуації у міждержавних відносинах України з іншими країнами, не ідентифікований, не легітимізований на міжнародному рівні. Натомість використовують механізм оцінювання, який широко застосовують у сучасних умовах у мережевих методах ведення війни проти іншої держави.

Нині всім суб'єктам на національному та міжнародному рівнях необхідно усвідомити, що сучасні суспільно-політичні, виробничі, інформаційні, інноваційні, фінансові, соціальні та інші процеси набувають властивості мережі. Для того, щоб адекватно оцінити ситуацію, яка сьогодні сформувалася в Україні, потрібен адекватний підхід до оцінювання. Йдеться про мережеву оцінку мережевого об'єкта. Тобто метод оцінювання має бути адекватним об'єкту оцінювання і рівню розвитку суб'єктів оцінювання. У наш час застосовують зовнішнє оцінювання, побудоване на поверхневих фактах, які було зафіксовано (грубі помилки всіх суб'єктів), а також на емоціях натовпу.

Таким чином, аналіз системи оцінювання впливу інститутів громадянського суспільства на владу в умовах майданного протистояння громадян України та органів влади дає підстави для таких висновків:

- оцінювання дій влади інститутами громадянського суспільства здійснюється стихійно, поверхнево, імпульсивно, емоційно, тобто від-



сутня єдина систематизована та на міжнародному рівні легітимізована методика оцінювання дій влади та громадянського суспільства;

- існуюча система оцінювання дій влади інститутами громадянського суспільства має наздоганяючий характер;

- відсутність єдиної легітимної системи оцінювання не дає об'єктивних підстав для встановлення кількості громадян, які негативно оцінюють дії влади у процесі вступу України до ЄС чи інших структур;

- в Україні застосовуються нелегітимні, таємні, мережеві методи ведення інформаційної війни для захоплення влади іншими нелегітимними суб'єктами, що свідчить про те, що відсутність легітимної методики оцінювання дій суб'єктів суспільних відносин стає чинником національної безпеки;

- методика оцінювання дій влади інститутами громадянського суспільства має базуватися на легітимізованих принципах, критеріях, показниках, мірі оцінювання, суб'єктах та об'єктах оцінювання, механізмі оцінювання, методах, формі оцінювання;

- принципами оцінювання мають бути свобода, відповідальність, справедливість, ефективність, об'єктивність, своєчасність, превентивність, безперервність, професійність, досконалість, цілісність, комплексність (повнота), прозорість, доступність, мережевість, циклічність, духовність, моральність;

- кожен критерій має свої показники, кожен показник має міру: максимум, мінімум, стандарт (норму), факт;

- суб'єктами оцінювання є громадяни України, органи державної влади, громадяни інших держав, посадові особи інших держав, що не дає підстав для об'єктивного оцінювання ситуації, яка склалася;

- унаслідок відсутності легітимних критеріїв, показників, міри оцінювання у різних суб'єктів виступають різні об'єкти оцінювання, що також викривляє об'єктивність оцінювання подій, які розгортаються в Україні. Вчинки різних суб'єктів є неадекватними, що не створює легітимної бази для подолання існуючого соціального антагонізму;

- об'єкт оцінювання обов'язково має вивчатися суб'єктами оцінювання з урахуванням існуючих об'єктивних суперечностей, які необхідно ідентифікувати, конкретизувати ризики, які вони зумовлюють, розробляти механізми управління ризиками. Механізм оцінювання дій влади інститутами громадянського суспільства має здійснюватися на основі завершеного, досконалого циклу на превентивній основі.

### **Список використаних джерел**

1. *Конституція* України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [president.gov.ua/content/constituti](http://president.gov.ua/content/constituti)

2. *Мартиненко В. Ф.* Державне управління інвестиційним процесом в Україні : монографія / В. Ф. Мартиненко. – К. : НАДУ, 2005. – 296 с.

3. *Мартиненко В. Ф.* Державне управління інвестиційним процесом в Україні : навч. посіб. / В. Ф. Мартиненко. – К. : НАДУ, 2008. – 298 с.

**ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВЗАЄМВІДНОСИН  
«ГРОМАДЯНИН – СУСПІЛЬСТВО – ДЕРЖАВА»  
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:  
ПОРІВНЯЛЬНИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ, РОСІЇ  
І ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН ЄС**

**Ігор Пляєв,**

*доктор політичних наук*

Як унітарна держава Україна внаслідок географічного положення та історичних причин поєднує цивілізаційно-культурні особливості, притаманні східному, західному і південному слов'янству; при цьому тут самобутньо переплітаються християнська, ісламська та іудейська традиції. Таким чином, за ступенем етнокультурного різноманіття Україна посідає одне з провідних місць у сучасній Європі.

Протягом усього періоду незалежності Україна потерпає від синдрому «розколотої нації», про що свідчить, зокрема, неспроможність за роки незалежності затвердити згідно зі ст. 20 Конституції України Великий Державний Герб. Досі українському суспільству не запропоновано чіткої ідеології національного консенсусу, на базі якої могла б стало розвиватися наша держава, особливо її культурно-гуманітарна сфера. Національна політика, яка здійснювалася в Україні протягом усього періоду незалежності, недостатньо використовувала об'єднавчий потенціал українського народу і сприяла консолідації української нації довкола європейських цінностей.

У цьому контексті особливо цікавим для України є досвід посткомуністичних країн Вишеградської групи та Балтії, які вже майже десятиріччя є членами ЄС і демонструють випереджальний порівняно з країнами СНД взірць успішної суспільно-політичної модернізації.

З усіх держав Вишеградської групи та Балтії лише у Словаччині конституційно закріплено етнічний націоналізм, а в інших – поняття громадянської нації або народу, що охоплює всіх громадян держави незалежно від їх національності чи етнічного походження [1].

Вагомим здобутком державотворення та розбудови громадянського суспільства в балтійських країнах є те, що нині більшість російськомовного населення сприймає себе як частину естонського/латвійського/литовського суспільства, що особливо характерно для

молоді. Так, опитування громадської думки серед російськомовного населення Естонії показали, що хоча майже 80 % опитаних вважали рішення влади щодо переміщення Бронзового Солдата неправильним, близько 70 % зауважили, що вони продовжують вважати себе частиною естонського суспільства [2, с. 109]. У наш час понад 60 % з близько 600 тис. росіян, що постійно проживають в Латвії, є її громадянами [3, с. 62].

Після вступу у 2004 р. Естонії і Латвії до ЄС соціальна інтеграція їх російських та російськомовних громад відбувалася і, вірогідно, далі відбуватиметься як довготривалий процес, що балансує між політикою асиміляції та політикою автономії і підтримується членством в ЄС.

Особливо важливим для України є центрально-східноєвропейський досвід налагодження співробітництва держави й суспільства в запровадженні демократичного самоврядування національних меншин. Наприклад, в Естонії та Угорщині діють прозорі й чіткі законодавчі процедури щодо складання списків (реєстрів) виборців меншин та виборів керівництва національного самоврядування, що істотно легітимізує результати зазначених виборів.

Загальна тенденція, що добре простежується на прикладі країн Вишеградської групи та Балтії, полягає в поступовій реалізації одного з найважливіших стратегічних завдань європейської інтеграції – забезпеченні з урахуванням особливостей кожної країни єдиного політичного підходу, однакового або, принаймні, дуже близького рівня захисту прав національних меншин та міжетнічної інтеграції в усіх країнах ЄС.

На відміну від посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи Російська Федерація не стала національною державою. Формально засноване на самовизначенні *русского* народу державне утворення РРФСР з потужною етнічною (*русской*) домінантою (понад 80 % населення РФ) конституювалося після розпаду СРСР у державу «багатонаціонального російського народу».

Особливо болючою є проблема національно-державного устрою Росії, за якого окремі національні республіки у складі РФ, керівництво яких з різних причин отримало від федеральної влади істотні пільги і привілеї, мають значну автономію, у т.ч. володіють специфічним правовим простором (Чечня, Дагестан, меншою мірою Татарстан).

На цей час, за даними Мін'юсту РФ, у Росії зареєстровано 17 федеральних національно-культурних автономій (НКА), 251 регіональна та 746 місцевих НКА [4]. Проте громадяни самостійно і безпосередньо, а не через громадські об'єднання, не можуть створювати НКА. Не закріплено право НКА брати участь у суспільно-політичному житті РФ, їх повноваження обмежені, переважно питаннями культури та освіти.

У цьому контексті показовим є прецедент зі створенням, ліквідацією та відновленням, але в цілком переформатованому складі федеральної НКА українців. У січні 2011 р. міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров визнав, що Федеральну національно-культурну автономію українців Росії було в судовому порядку ліквідовано через політичну діяльність її керівництва [5]. Нова федеральна НКА українців, зареєстрована Міністерством РФ 9 квітня 2012 р., дистанціює себе від політичної діяльності й уникає критики російської влади.

У своїй Валдайській промові 19 вересня 2013 р. російський президент визнав, що «питання набуття (курсив авт. – *І. П.*) та зміцнення національної ідентичності дійсно має для Росії фундаментальний характер», а пошуки спільної платформи для національної ідеї, смислів та цінностей, здатних об'єднати багатонаціональне російське суспільство в єдину громадянську націю «росіян», залишаються вкрай актуальним, а отже, досі нездійсненим (і чи здійсненим узагалі?), владним проектом [6].

В історичному дискурсі щодо цивілізаційно-культурної спадщини Русі сучасна Російська Федерація, по суті, виступає багатонаціональною, євразійською, імперською альтернативою національній, європейській, демократичній Русі-Україні.

Слід зазначити, що в чинній конституції РФ, у федеративному договорі від 31 березня 1992 р., у Федеральному Законі «Про державну політику Російської Федерації щодо співвітчизників за кордоном» від 24 травня 1999 р. немає жодної згадки про *русских, русскую* націю, *русский* народ тощо. Тим більше немає згадки про Русь. Зміни, внесені до цього закону 23 липня 2010 р. виключають можливість автоматичного зарахування до співвітчизників *русских*, що проживають у колишніх союзних республіках, зокрема в Україні.

Пострадянська Росія стрімко втрачає залишки *русской* ідентичності (і в ідеологічному, і в демографічному сенсі). Дерусифікація та ісламізація російської столиці, як і багатьох інших великих міст РФ, тільки посилюються. Так, у Москві у 2007 р., за оцінками Інституту етнології і антропології РАН, етнічних росіян (*русских*) залишилося 31 % від населення мегаполісу (що значно менше порівняно з кількістю мусульман) [7, с. 40]. На думку керівника заснованого Указом президента РФ Фонду «Русский мир» В'ячеслава Ніконова, «слово «русський» за межами Росії працює набагато краще, ніж усередині країни» [8, с. 2].

Таким чином, у РФ нині немає особливого попиту на Русь і «русність». Спадщина Русі (якщо не брати до уваги Білорусь, з огляду на застереження про її «слов'яно-радянськість»), по суті, виявилася «безхозною». Водночас справжнім історичним ядром Русі виступає Київська земля [9]. Території Київської Русі після її розпаду упро-

довж століть акумулювалися довкола гостро конфліктуючих центрів: умовно європейського (Галицько-Волинська Русь, Велике князівство Литовське, Польща, Річ Посполита, Австрія, Австро-Угорщина, знову Польща) та євразійського (Володимиро-Суздальська Русь, Велике князівство Московське, Російське царство, Російська імперія).

Усі гетьмани Війська Запорізького і за Речі Посполитої, і після Переяславської Ради (Богдан Хмельницький, Іван Мазепа, Пилип Орлик та ін.) пов'язували свою ідентичність із Руссю. Оригінал духовного гімну Українського народу (слова О. Кониського, музика М. Лисенка, 1885 р.), що зберігається в Державному музеї М. Лисенка в Києві, починається так: «Боже великий, єдиний, Русь-Україну храни».

Слід зазначити, що попри тяжкі втрати, яких зазнав галицько-руський рух під час Першої світової війни, у 1930-х років ще понад мільйон галичан вважали себе русинами, руськими, частиною Русі у старому, традиційному значенні цього поняття. Засновник і лідер ОУН Євген Коновалець був переконаний, «що треба залишитися при подвійній назві Русь-Україна, не відмежовуватися від історичної назви нашого народу русинів-українців» [10, с. 708], адже держава без Традиції приречена бути маріонеткою інших політичних акторів або просто приречена. Традиція ж означає безперервну історичну пам'ять та наступність, яких Україні бракує, оскільки, як зазначає, наприклад, учений-історик, член-кореспондент НАН України О. П. Толочко, «Україна як феномен ідеологічний, територіальний – це справа ХІХ–ХХ століть» [11]. Однак із приходом до Галичини у 1939 р. влади Рад русинські організації були закриті, а сталінські чиновники всіх галицьких русинів без зайвих слів записали українцями.

Утім, і сьогодні, як відомо, Українська Православна Церква вважає себе частиною Руської Православної Церкви, очолюваної Патріархом Московським і всієї Русі, а предстоятель досі не визнаної православному світом Української Православної Церкви Київського Патріархату носить титул «Патріарх Київський і всієї Руси-України».

Про руське коріння України свідчить не лише великий масив історичних документів, а й сучасні топоніми, що зберігають споконвічний етнонім українців: місто Рава-Руська на Львівщині, село Руська Поляна на Черкащині, вулиці Руські у Львові, Тернополі, Чернівцях тощо.

Таким чином, сталим етнокультурним, етноментальним ядром (етнікосом) української громадянсько-територіальної і політичної нації виступає належність до Русі, її неперервної, що сягає у глибоку давнину, культури та Традиції, які об'єднують понад 95 % громадян, усі християнські конфесії та всі регіони нашої країни.

Отже, можемо констатувати, що сьогодні склалися реальні можливості, щоб відновити «континуїтет» нашої національної історії, органічну спадкоємність нашої держави від історичної європейської Русі.

Через головну зв'язку «Русь – Україна» забезпечуються:

- консолідація довкола загального етноісторичного кореня понад 95 % населення України, що представляє всі регіони країни – від Карпат до Севастополя і Донбасу;
- формування потужного етнікосу русів-українців як титульного ядра єдиної політичної нації Русі-України, об'єднаного спільною глибинною історичною пам'яттю, культурою, європейсько-руськими цінностями, територіальним патріотизмом та спільністю господарського життя.

Стрижневою проблемою для консолідації в Україні єдиної політичної нації є пошук форм консенсусного співіснування передусім двох основних ідентичностей – русько-російської та русько-української, їх поступової конвергенції в русько-українську ідентичність. При цьому важливо зрозуміти, що традиція Русі та руської культури в Україні – самодостатня і не має безпосереднього стосунку до сучасної Росії.

Концепт Русі-України відтворює багатовіковий національний код українського народу, повертає органічний зв'язок, наступництво епох, робить наш народ не лише політичною, а й справді історичною нацією.

Ідея, культура, ідеали та цінності європейської Русі-України здатні створити, по суті, потужну *Soft Power* на просторі Центральної та Східної Європи і, відповідно, мільйони нових ідейних друзів та симпатиків нашої держави, посилити її потенціал регіонального лідерства.

#### Список використаних джерел

1. *The Constitution of the Slovak Republic* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>
2. *Pettai V. Estonia: Conditionality amidst a Legal Straightjacket* / V. Pettai, K. Kallas; ed. by Bernd Rechel // *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. – London and New York: Routledge, 2009. – P. 104–118.
3. *Second Report submitted by Latvia pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. – Strasbourg: Council of Europe. – 2012. – 3 September. – 86 p.
4. *Доклад об институте национально-культурной автономии в Российской Федерации* / Министерство юстиции Российской Федерации. – 2013. – 30 октября [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://to71.minjust.ru/node/2698>
5. *Лавров: Национально-культурную автономию украинцев России ликвидировали за политдеятельность* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/182-lavrov-nationalno-kulturnuyu-avtonomiyu-ukraincev-rossii-likvidirovali-za-polit-deyatelnost>

6. *Заседание* международного дискуссионного клуба «Валдай» / Президент России. Официальный сайт. – 2013. – 19 сентября [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/19243>

7. *Сигал Е.* Московское гетто / Е. Сигал // РБК. – 2007. – № 11. – С. 40–47.

8. *Никонов В.* Русский, российский, русскоязычный мир / В. Никонов // Русский мир. Спецвыпуск-дополнение к газете «Русская правда». – 2011. – № 1. – С. 2.

9. *Ипатьевская летопись* / под ред. А. А. Шахматова // Полное собрание русских летописей. – 4-е изд. – М. : АН СССР, 1962. – Т. 2. – 87 с.

10. *Бачина-Бачинський Є.* Запис від 10.11.1930: щоденник із Женеви // Євген Коновалець та його доба. – Мюнхен : Вид. Фундації ім. Євгена Коновальця, 1974. – 1019 с.

11. *Член-корреспондент* Академії наук України Алексей Толочко в гостях у Віталія Портнікова говорить о том, возможна ли общая концепция истории Украины и России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svoboda.org/content/transcript/2107561.html>

**ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ  
ДО ФОРМУВАННЯ ІСТОРИЧНОЇ СВІДОМОСТІ  
У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
СПРІЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**Юрій Опалько**

Суспільно-політична криза, що охопила Україну наприкінці 2013 р., вкотре унаочнила незавершеність процесу формування української політичної нації. З-поміж ліній розлому, що загострюють протистояння сторін конфлікту, знову, як це вже неодноразово відбувалося раніше, виявилися принципи розбіжності у ставленні до історичного минулого та відповідних висновків щодо його осмислення. Цілком слушно зазначено з цього приводу у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році»: «Політичні спекуляції на мовній, культурній, історичній, релігійній тематиці <...> є серйозною перешкодою на шляху до національної консолідації, породжують конфліктогенну атмосферу в суспільстві» [1, с. 157].

Доводиться констатувати, що розвиток історичної свідомості українського суспільства (попри певні позитивні зрушення) так і не забезпечив повного подолання тоталітарних стереотипів у сприйнятті власного минулого та контраверсійних розбіжностей у трактуванні його головних подій і постатей, вироблення загальноприйнятних цін-

нісних координат осмислення досвіду української та світової історії і гармонізації регіональних відмінностей у цій сфері. В умовах системної суспільно-політичної та економічної кризи, що охопила Україну на тлі світової фінансово-економічної кризи, питання національної консолідації стають як ніколи актуальними через дуже серйозні виклики (і внутрішні, і зовнішні) самому існуванню Української держави. Тому всі засоби ведення соціального діалогу та згуртування нації, у т.ч. й довкола комеморативних практик, мають бути задіяні з максимальною ефективністю.

З огляду на це вельми актуальними залишаються завдання концептуалізації державної політики пам'яті в Україні, надання їй більш системного й послідовного характеру, розширення кола її суб'єктів і налагодження ефективної взаємодії між ними. При цьому варто зазначити, що саме поняття «державна політика пам'яті» є новим для вітчизняного політичного та наукового дискурсу (принаймні, порівняно з іншими, інституалізованими раніше напрямками державної політики), хоча відповідні практики завжди були невід'ємним атрибутом будь-якої держави.

Суспільно-політичне значення інтерпретації історичного досвіду для розбудови власної держави та становлення української політичної нації завжди усвідомлювалося представниками вітчизняної еліти. Саме тому історична пам'ять у всі часи була полем запеклих ідеологічних суперечок і об'єктом посиленої уваги з боку держави. Це зумовлено тим, що державна політика пам'яті дуже важлива не тільки для подолання внутрішніх проблем – вона має також значний потенціал для вирішення завдань європейської інтеграції Української держави, формування її позитивного міжнародного іміджу, налагодження партнерських відносин із сусідніми країнами та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці.

Утім усвідомлення того, що політика пам'яті є порівняно самостійним напрямом державної політики зі своїми специфічними особливостями та інструментами, з'явилося лише в останнє десятиріччя. Так, зокрема, у Білій книзі державної політики «Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи» (підготовленої у межах виконання проекту щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України) резюмується: «Кризовий стан історичної пам'яті українців потребує здійснення цілеспрямованої та ефективної політики пам'яті. Протягом останніх років вона виразно виокремилася в самостійний напрям державної політики» [2, с. 166]. Даючи визначення державної політики пам'яті, вітчизняні дослідники зазначають, що вона «...є сукупністю офіційних репрезентацій історичного минулого, комеморативних стратегій та практик, орієнтованих на формування історичної пам'яті національної спільноти» [3, с. 166].



Зважаючи на значну відчуженість громадян України від інститутів влади (як свідчать дані численних соціологічних досліджень) та обмеженість ресурсів останньої, одним із перспективних напрямів оптимізації державної політики пам'яті залишається залучення до її реалізації інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських організацій як найбільш динамічного та чисельного з-поміж них. Так, за даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, на початку 2013 р. було зареєстровано (включно з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 74500 громадських організацій (на початку 2012 р. – 71767), 28852 профспілки та їх об'єднання (27834), 14055 благодійних організацій (13475), 15018 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (13872) та 1426 органів самоорганізації населення (1306) [4].

Усі громадські організації, так чи інакше причетні до збереження історичної пам'яті та історико-культурної спадщини, можна умовно класифікувати як такі, що спеціалізуються у цій сфері діяльності (або ж вона є основною для них); займаються цим видом діяльності поряд з іншими видами; час від часу беруть участь у реалізації окремих проєктів у цій сфері. Різноманітні напрями та форми діяльності цих організацій із збереження й відродження історичної свідомості та історико-культурної спадщини об'єктивно сприяють реалізації державної політики пам'яті.

Розвивається безпосереднє співробітництво між органами влади та громадськими організаціями в цій сфері, хоча можливості такої співпраці використовуються поки що недостатньо. Координаційну функцію у взаємодії громадських організацій з державою має виконувати утворений у 2006 р. за ініціативою Президента України Український інститут національної пам'яті (УІНП).

Певні напрями співпраці УІНП із громадськими об'єднаннями вже визначено, а саме: громадська підтримка резонансних суспільно-політичних акцій і законотворчих ініціатив УІНП; співучасть неурядових організацій у розбудові регіональної мережі УІНП; безпосереднє узгодження планів співробітництва між УІНП та окремими громадськими організаціями; співпраця в пошукових, науково-дослідних і видавничих проєктах; участь громадських об'єднань в організації та проведенні інформаційних і культурно-просвітницьких заходів УІНП; співробітництво у створенні медійних продуктів (радіо- і телепрограм, фільмів, аудіовізуальних та електронних навчальних засобів тощо); пошук, перепоховання і встановлення імен загиблих, створення меморіалів і проведення пам'ятних заходів на їхню честь; співучасть у проведенні міжнародних наукових, інформаційних і культурних заходів [5].

Значно розширилися можливості такої співпраці у зв'язку з інституалізацією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Щодо цього у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» було наголошено: «Із затвердженням Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні цей напрям державної політики набув системного характеру, що, своєю чергою, дозволило досягти якісних змін на краще у нормативно-правовому забезпеченні процесів утворення та функціонування в Україні інститутів громадянського суспільства» [5]. Для активізації участі останніх у розробленні та реалізації державної політики пам'яті доцільно, на нашу думку, передбачити комплекс відповідних заходів при укладанні щорічних планів з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Також для подолання проблем, які гальмують розвиток такої співпраці, доцільно розробити й затвердити Концепцію державної політики пам'яті, яка б чітко визначила об'єкт і суб'єкти державної політики пам'яті, її основні завдання, напрями й механізми їх реалізації і, зокрема, роль громадських об'єднань як активних суб'єктів політики пам'яті та повноцінних партнерів держави. Істотне значення має подальше створення державою більш сприятливих умов для функціонування інститутів громадянського суспільства: удосконалення нормативно-правової бази, залучення на конкурсній основі до виконання державних замовлень, розроблення спільних довгострокових програм.

### Список використаних джерел

1. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

2. *Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи*. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.

3. *Симоненко І. М.* Концептуальні засади державної політики пам'яті : аналіт. зап. / І. М. Симоненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/269/>

4. *Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) на 15 січня 2013 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/edrpu\\_2013/ks\\_opfg.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/edrpu_2013/ks_opfg.htm)

5. *Опалько Ю.* Взаємодія Українського інституту національної пам'яті з громадськими організаціями у розвитку історичної свідомо-

сті суспільства / Юрій Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 55–63.

6. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

## **ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ СВОГО ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

**Роксолана Стадник**

Значним досягненням громадськості і влади є ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» (*далі* – Закон), основною метою якого є забезпечення прозорості й відкритості діяльності державних органів завдяки створенню ефективних і дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [2]. Закон гарантував широкі можливості фізичним та юридичним особам, а також об'єднанням громадян без статусу юридичної особи максимально відкритий доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників інформації.

Як саме запитувачі реалізують своє право на доступ до інформації в Україні?

Передусім задля оперативності надання відповідей запитувачам на виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації утворили спеціальні структурні підрозділи або визначили відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. Станом на грудень 2013 року у 20,8 % органів виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи. Під час порівняння у відсотковому відношенні наявності окремого структурного підрозділу, який забезпечує доступ до публічної інформації, виявлено, що такі підрозділи існують у 11 % міністерств (від їх загальної кількості), у 18 % інших центральних органів виконавчої влади та у 33 % місцевих органів виконавчої влади. Крім того, державні структури облаштували спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, що містять публічну інформацію, розмістили інформаційні стенди в доступних для запитувачів місцях. Також розроблено форми, порядок складання й подання запитів на інформацію поштою чи електронною поштою, телефоном чи факсом; створено електронні адреси, відкрито телефонні та факсові лінії з максимально спрощеною процедурою подання запиту.

Один із видів доступу до публічної інформації – «активний», який з погляду запитувачів полягає в обов'язку розпорядників інформації надавати інформацію у відповідь на їхні запити [1]. Як свідчать результати анкетування органів виконавчої влади, проведеного

Секретаріатом Кабінету Міністрів за період з 9 травня 2011 р. (дня набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації») по 31 грудня 2013 р., до органів виконавчої влади надійшло 119095 запитів. Секретаріатом Кабінету Міністрів за зазначений період опрацьовано 5354 запити на інформацію. Від фізичних осіб до органів виконавчої влади надійшло 64,4 % від усієї кількості запитів, від юридичних осіб – 26253 (22 %), від об'єднань громадян без статусу юридичної особи – 6911 (5,8 %). Разом з тим від представників засобів масової інформації було отримано 9207 запитів (7,8 %). Таким чином, за всі звітні періоди фізичні особи залишаються найбільш активною категорією запитувачів [6]. Найбільшу кількість запитів було отримано Міністерством внутрішніх справ (35148), Київською міськдержадміністрацією (7451), Міністерством юстиції (5104), Державною службою статистики (4270), Міністерством охорони здоров'я (4017), Міністерством освіти і науки (3262) [6]. Варто зазначити, що 15 % кореспонденції, у якій автори посилалися на Закон України «Про доступ до публічної інформації», за змістом були зверненнями. Із 119095 запитів, отриманих органами виконавчої влади з посиланням на Закон, 43 % запитів від загальної кількості надійшло поштою, 44 % – електронною поштою, 3,5 % – факсом, 1 % – телефоном. Певна кількість запитів на інформацію надійшла іншими каналами, наприклад, під час особистих прийомів, або передавалася працівникам підрозділів, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації в органи влади тощо. Кількість таких запитів становить 10125 (8,5 %). Для порівняння, станом на грудень 2012 р. до органів виконавчої влади електронною поштою надходило 48,3 % запитів від їх загальної кількості на той час. Тобто станом на грудень 2013 р. кількість запитів, отриманих електронною поштою, зменшилася на 4,3 %, а звичайною поштою – зросла на 3 %. Також спостерігається незначне зменшення кількості запитів, які надходили телефоном і факсом. До Секретаріату Кабінету Міністрів за звітний період електронною поштою надійшло 51,4 % звернень (від загальної кількості отриманих Секретаріатом Кабінету Міністрів запитів), поштою – 44 %, телефоном – 3,3 % і факсом – 1,3 %. Більшість запитувачів цікавила правова і статистична інформація, інформація довідково-енциклопедичного характеру [6].

Крім того, задля підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади розпорядники, які мають офіційний веб-сайт, зобов'язані оприлюднювати на ньому інформацію, передбачену законодавством про доступ до публічної інформації та Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [4]. Це т.зв. пасивний доступ до публічної інформації, який з погляду

запитувача означає, що інформація вже була оприлюднена розпорядником, і запитувачу не потрібно вчиняти активні дії із запитування такої інформації, а достатньо лише ознайомитися з поширеною інформацією [1].

Стаття 15 Закону встановлює перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню розпорядником інформації. Зокрема, це інформація про діяльність, а саме: організаційну структуру, місце розташування, повноваження, структуру, поіменний керівний склад, службові номери телефонів, адреси електронної пошти, розклад роботи і графік прийому громадян, порядок та умови надання послуг, обсяг і механізми витрачання бюджетних коштів тощо. Важливо те, що розпорядники інформації зобов'язані, з-поміж іншого, оприлюднювати ухвалені ними рішення, тобто нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), у термін не більше п'яти робочих днів із дня затвердження документа, а проекти рішень, що підлягають обговоренню, – не пізніше двадцяти робочих днів до дати їх розгляду з метою ухвалення [2]. Так, органами виконавчої влади за зазначений період оприлюднено 24458 проектів рішень. З них 2627 проектів винесли на обговорення міністерства, 8731 – інші центральні та 13100 – місцеві органи виконавчої влади [6]. Показовим є створення системи обліку публічної інформації органами державної влади [3].

Загалом, у 88 % органів виконавчої влади створено систему обліку публічної інформації. 78 % органів оприлюднили систему обліку публічної інформації на власних веб-сайтах. Для порівняння, станом на серпень 2013 р. система обліку публічної інформації функціонувала у 73 % органів виконавчої влади [6]. Для прикладу, заслуговує на увагу система обліку публічної інформації, створена в Секретаріаті Кабінету Міністрів, що функціонує на базі урядового веб-порталу та повністю відповідає вимогам, визначеним у Положенні про систему обліку публічної інформації. Досить оптимальною, зрозумілою, простою і зручною у використанні є система обліку публічної інформації, створена Міністерством юстиції України та Кіровоградською облдержадміністрацією.

Нині за рейтингом забезпечення права на доступ до інформації, розробленим провідними міжнародними організаціями *Access Info Europe* (Іспанія) та *Democracy* (Канада), Закон України «Про доступ до публічної інформації» посідає 8-ме місце з-поміж 89 країн світу [5]. Однак органи влади повинні вирішити ще чимало завдань щодо створення ефективних і дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, адже Закон гарантував відкритість і прозорість діяльності розпорядників інформації, а також створення умов для конструктивного діалогу «громадськість – влада».

### Список використаних джерел

1. 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. 336.
2. *Про доступ* до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 314.
3. *Питання* системи обліку публічної інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2011 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art\\_id=244859044&cat\\_id=244394482](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=244859044&cat_id=244394482)
4. *Про Порядок* оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 4.01.2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
5. *Рейтинг* міжнародних організацій Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/2013-Chart-RTK1.pdf>
6. *Уряд* активізує роботу із запитами на інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247005460&cat\\_id=245633708](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247005460&cat_id=245633708)

## ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ У ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ

Ігор Печенкін

Розбудова в Україні демократичної правової соціальної держави зумовлює забезпечення прав і свобод, законних інтересів і безпечного існування для громадян. Досягнення надійного захисту людини як вищої соціальної цінності вимагає ефективного функціонування держави.

У наш час, коли протистояння між владою та громадянами близьке до критичного, особливо важливо продукувати обома сторонами бажання пошуку діалогу та знаходження компромісу, для чого необхідним є тверезе розуміння суті соціальних процесів, що відбуваються, їх правової і соціальної природи.

Соціологія права розглядає соціальні потрясіння, що відбуваються на сучасному етапі, як соціальну ентропію, тобто як динаміку розпаду об'єктивних і суб'єктивних нормативно-ціннісних структур, які супро-

воджуються послабленням або повною атрофією їх соціалізуючих чи регулятивних функцій.

Вона передбачає кілька етапів: соціальної кризи, соціальної катастрофи, соціального вибуху. Однак природа хаосу парадоксальна – як тотальна деструкція він може бути конструктивним і здатним слугувати «першоматерією», з якої народжуються впорядковані форми [1, с. 214–228].

Отже, наявна нині правова аномія в державі має забезпечити прискорені темпи появи необхідних передумов для переструктурування соціальної реальності і для виникнення нових соціальних форм.

Русійною силою таких процесів має стати не тільки створення формальних умов державою у вигляді відповідної нормативно-правової бази, а й розуміння та активна участь у реалізації таких норм з боку представників громадянського суспільства.

Події останнього часу свідчать про те, що політичні помилки і прорахунки, а також окремі дії представників органів влади та правоохоронних органів мобілізували суспільство і змусили його представників до активних дій щодо виконання своїх законних вимог.

Однак у цьому випадку необхідно знати й розуміти межу між допустимим у правовому сенсі активним відстоюванням своїх прав та порушенням закону, прав і свобод інших громадян, вчиненням дій, за які законом передбачено відповідальність.

Слід передусім знати і розуміти мету своїх дій, порядок законодавчого врегулювання взаємодії з органами влади та правоохоронними органами у питаннях протидії злочинності й корупції, а також необхідні узгодження та координація цих дій.

Варто звернути увагу на те, що протягом останніх років створено нормативно-правову базу для налагодження діалогу між представниками громадянського суспільства та органами влади.

Справжнім майданчиком для відкритого і конструктивного обміну думками між представниками органів державної влади, різними суспільно-політичними та громадськими об'єднаннями має стати Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства (створена відповідно до Указу Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 січня 2012 р.).

І вітчизняні, і зарубіжні експерти та громадські активісти позитивно оцінили новий базовий Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. як такий, що істотно наблизив вітчизняне законодавство у цій сфері до відповідних європейських стандартів.

Заслугує на схвальні відгуки Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р., на підставі якої

в кожному органі державної влади були утворені громадські ради, мета діяльності яких полягає в налагодженні діалогу між представниками громадськості та органами влади, а також здійсненні громадського контролю за виконанням ухвалених нормативно-правових актів.

Автор протягом двох скликань бере активну участь у роботі Комісії Громадської ради Міністерства юстиції України з питань діяльності правоохоронних та судових органів, запобігання і протидії корупції.

Крім того, протягом 2012–2013 рр. у межах громадської ініціативи разом із представниками українського відділення міжнародної неурядової організації *Transparency International* у найбільших містах України було проведено навчальні семінари з представниками та активістами громадських антикорупційних організацій щодо правильного застосування вимог антикорупційного законодавства України під час взаємодії із суб'єктами, уповноваженими на здійснення протидії корупції.

У межах цього дослідження під час зазначених навчальних тренінгів встановлено некомпетентність таких представників, банальне невміння користуватися нормативно-правовими актами, незнання та небажання пізнавати способи відстоювання своїх конституційних прав, не говорячи про акумулювання таких знань та навчання інших активістів і простих громадян.

Отже, така діяльність потребує системності, незалежності, фаховості, а також підтримки з боку держави. Заходи, спрямовані на підвищення рівня правової освіти, які щороку планово проводить Міністерство юстиції України, на жаль, базуються на застарілих методах і здійснюються без широкого залучення представників громадських організацій.

Необхідним є конструктивний діалог між органами влади й інститутами громадянського суспільства, оскільки (особливо в населених пунктах, віддалених від великих адміністративних центрів) рішення ухвалюються без дотримання інтересів громадськості, а обговорення з її представниками має, скоріше, декларативний характер.

Налагодження діалогу між владою та громадянським суспільством набуває міжнародного характеру з огляду на всеохоплюючий процес глобалізації, адже проблеми необхідності такого діалогу тотожні в більшості країн світу.

Ефективному співробітництву між громадськими об'єднаннями й органами влади, посиленню відкритості і прозорості державної політики, діяльності органів державної влади сприяє приєднання України до міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Автор у межах здійснення громадської ініціативи щодо впровадження антикорупційних ініціатив увійшов до складу робочої групи з питань запобігання і протидії корупції.



Варто зазначити, що 20 вересня 2011 р. під час сесії Генеральної Асамблеї ООН 8 країн-засновниць (Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Бразилія, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка) підписали Декларацію Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Президент України В. Янукович, який взяв участь у засіданні сесії Генеральної Асамблеї ООН, підтвердив намір України приєднатися до цієї Ініціативи.

31 жовтня – 1 листопада 2013 р. у Лондоні відбувся щорічний саміт Ініціативи. Участь у заході взяли 1000 делегатів із понад 60 країн, що представляють інститути влади, громадянського суспільства та бізнесу.

Україну на цьому заході представляв віце-прем'єр-міністр України Костянтин Грищенко. Українська делегація інформувала учасників саміту про результати реалізації в нашій державі у 2012–2013 рр. плану заходів щодо впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» та окреслила наміри на 2014–2015 рр.

Коментуючи результати проведеної роботи, К. Грищенко зазначив, що незалежний моніторинг реалізації Ініціативи в Україні, проведений громадськими організаціями, засвідчив високий рівень виконання урядового плану заходів; що уряд, дійсно, чимало зробив для зміцнення взаємодії з громадянським суспільством та забезпечення прозорості й ефективності роботи влади, і при цьому є амбітні плани у цій сфері».

Віце-прем'єр-міністр також повідомив, що протягом наступних двох років Україна продовжуватиме реалізацію Ініціативи за такими чотирма напрямками: залучення громадськості до формування та реалізації державної політики й доступу до публічної інформації; запобігання і протидія корупції; підвищення якості надання адміністративних послуг; упровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії.

Отже, на цей час створено всю нормативно-правову базу для ведення діалогу між представниками громадських організацій та органами влади, зокрема і правоохоронними органами, щодо протидії злочинності та корупції.

У кожного з органів кримінальної юстиції у нормативно-правових актах, що регулюють його діяльність, встановлено вимоги про необхідність діалогу із громадськістю з питань діяльності органу, зокрема у ст. 51-1 Закону України «Про прокуратуру», ст. 7 Закону України «Про міліцію» та інших.

Крім того, на виконання вимог законів створено підвідомчі нормативно-правові акти, спрямовані на підвищення ефективності такої діяльності й морально-етичних вимог до працівників цих органів, а також вимог щодо порядку ведення діалогу із громадськістю.

Метою зазначених нормативно-правових актів є реалізація внутрішніх функцій держави, забезпечення законності та правопорядку, проведення заходів, спрямованих на правову освіту населення, а також залучення її представників до виконання зазначених вимог.

Відповідно до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. сучасне критичне становище стосовно встановлення верховенства права та громадського діалогу, відсутності єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років.

Способами виправлення такої ситуації є формування в суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища, посилення взаємодії об'єднаних громадян з органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, забезпечення підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів, що здійснюються державою.

#### **Список використаних джерел**

1. *Бачинін В. А.* Соціологія / *В. А. Бачинін.* – Харків : Консум, 2003. – С. 214–228.

### **СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

**Ірина Гуменюк,**  
*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник*

Соціальне партнерство є важливим структурним елементом сучасного суспільства та держави. Найбільш активно воно виявляється в ефективно функціонуючій економіці, однак використання його потенційних можливостей доцільне і в економічно нестабільному суспільстві. Запровадження механізмів соціального партнерства може пом'якшити соціальне напруження завдяки збалансуванню суперечливих інтересів різних соціальних груп і держави та забезпечити поступовий соціальний розвиток суспільства.

Незважаючи на певну поширеність і загалом зрозумілість принципів функціонування зазначеного структурного елементу суспільства, «соціальне партнерство» як правова категорія є новим поняттям для України, що визнала себе державою соціального типу. На жаль, його можливості сприймаються соціальними групами неоднозначно,

а сферу застосування визначено вітчизняним законодавством досить вузько. Відповідно до чинних законів ця правова категорія фактично належить до сфери трудового права: у ст. 3 Закону «Про колективні договори та угоди» визначено, що сторонами колективних угод є сторони соціального діалогу, а порядок розгляду і індивідуальних, і колективних трудових спорів (конфліктів) використовує принцип паритетності сторін у формуванні органів, уповноважених їх розглядати. У нормативно-правових актах України у зв'язку з ухваленням Закону «Про соціальний діалог в Україні» застосовується термін «соціальний діалог», а в законодавстві про соціальне страхування лише зазначається принцип паритетності сторін, який є базовим у механізмі забезпечення соціального партнерства.

Поняття «соціальне партнерство» і «соціальний діалог» одними фахівцями у сфері права розглядаються як синоніми, а іншими – як хоча й неідентичні, але близькі за змістом і правовою природою категорії. Аналіз світових тенденцій розвитку соціально-партнерських відносин дає змогу дійти висновку про те, що соціальний діалог є більш досконалою моделлю соціального партнерства. Соціальний діалог визнано як мету, поставлену Європейським співтовариством перед країнами-підписантами Договору про соціальну політику 1992 року. Його визначають як регулярні зустрічі соціальних партнерів для розроблення загальних напрямів роботи і спільних програм соціально-економічного напрямку. Він отримав інституційне визнання, а ст. 118 Б Римського договору передбачає для спеціально утвореної комісії завдання – розвиток соціального діалогу, який може виявлятися в договірних відносинах. Таким чином, соціальний діалог як форма здійснення соціально-партнерських відносин – більш прогресивна модель, яка не тільки розглядає та визначає засоби вирішення соціальної проблеми, а й передбачає можливість розроблення заходів попереджувального характеру щодо недопущення соціальних конфліктів.

Соціальне партнерство може мати форму біпартизму (двосторонньої взаємодії) та трипартизму (тресторонньої взаємодії, де третьою стороною є держава). Згідно з чинним законодавством України соціальний діалог функціонує на засадах трипартизму, що, на нашу думку, потрібно вважати відмінною (характерною) рисою соціального діалогу як інституту соціального партнерства.

Зважаючи на зазначене та не акцентуючи уваги на відмінностях або ідентичності цих понять, зауважимо, що дещо поспішне законодавче перетворення соціального партнерства в соціальний діалог не сприяло розвитку соціально-партнерських відносин та особливо сфери застосування його механізмів у вирішенні соціальних проблем. Хоча Закон «Про соціальний діалог в Україні» є нормативно-

правовим актом міжгалузевого характеру (ст. 2), принципового розширення сфери використання механізмів соціального партнерства він не забезпечив.

Незважаючи на «вузький» підхід у національному законодавстві до можливостей застосування механізмів соціального партнерства, правовий інститут соціального діалогу (сукупність правових норм, що регулюють соціально-партнерські відносини) є також інститутом права соціального забезпечення. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про колективні договори та угоди» до змісту Національної угоди включаються положення про продуктивну зайнятість, мінімальні соціальні гарантії оплати праці, розміру прожиткового мінімуму, соціального страхування та інші принципи й норми реалізації соціально-економічної політики.

На нашу думку, відсутність у законодавстві про соціальний захист поняття «соціальне партнерство» викликана бажанням законодавця уникнути дублювання з нормами про соціальний діалог. Утім така позиція не зовсім правильна. Незважаючи на те, що соціальний діалог є більш удосконаленою моделлю соціального партнерства, саме останнє як правове явище є більш широким за змістом і має різновиди за суб'єктивним складом. Одночасне існування цих двох інститутів не тільки можливе, а й доцільне. На законодавчому рівні може бути визначена сфера їх застосування: соціально-трудова – для соціального діалогу, соціальний захист – для інституту соціального партнерства.

Аналіз розвитку законодавства і практики формування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування свідчить про те, що норми, які передбачають право на соціальний захист, природно пов'язані з нормами соціального партнерства. Подолати соціальну несправедливість і конфлікти наодинці не можуть ані держава, ані ринкова економіка, ані сім'я або окрема людина. Тільки взаємодія різних суб'єктів (сторін) здатна забезпечити людям рівні можливості для реалізації права на достатній рівень життя. Якщо звернутися до змісту поняття «соціальне партнерство», то нескладно встановити, що його правова сутність полягає в налагодженні конструктивної взаємодії. Таким чином, створення ефективної системи соціального захисту з використанням механізмів соціального партнерства є визначальною умовою, особливо в ринковому середовищі.

Соціальне партнерство у процесі формування системи соціального захисту населення доцільно використовувати як організаційно-правовий засіб не тільки в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні, а й під час законодавчого забезпечення недержавних форм соціального захисту.

Історично соціальне партнерство спочатку існувало як звичайний інститут громадянського суспільства. Широке коло питань і необхідність докладання спільних зусиль щодо вирішення проблем у сфері подолання нужденності, надання допомоги бідним, бездомним, інвалідам і сиротам сприяли формуванню специфічного виду інституту громадянського суспільства – соціального партнерства. Його особливість визначається не лише предметом спільних дій, тобто соціальною проблемою, а й тим, що результати спільної взаємодії не обов'язково використовуються сторонами соціально-партнерських відносин.

Сторонами соціально-партнерських відносин можуть бути різні суб'єкти, відмінні від сторін соціального діалогу, які визначені законодавством: роботодавці, профспілки, органи державної влади. Питання «сторін» у соціальному партнерстві, зокрема у сфері соціального захисту, є не головним, на відміну від порядку встановлення сторін соціального діалогу, на чому акцентує увагу законодавець у регулюванні питання репрезентативності сторін. На відміну від імперативного порядку організації соціального діалогу підставою для виникнення та існування соціального партнерства у сфері соціального захисту є ініціатива будь-якого суб'єкта щодо вирішення соціальної проблеми. Першопричина зацікавленості майбутніх суб'єктів соціально-партнерських відносин зазвичай різна.

Національна практика свідчить, що в більшості випадків ініціатором соціального партнерства є влада, яка зацікавлена в перерозподілі соціальних функцій між іншими суб'єктами. Якщо ж ідеться про соціальне партнерство, у якому держава не бере участі, ініціатором і координатором взаємодії є окремі соціальні групи. Найменш зацікавленим суб'єктом у будь-якому виді соціально-партнерських відносин є представники бізнесу. Щоправда, цікавим є історичний факт, який вплинув на виокремлення соціального партнерства як особливого виду інституту громадянського суспільства: зацікавленість та участь бізнесу в підвищенні кваліфікації працівників і збереженні продуктивності робочої сили. За сучасних умов у низці країн світу складником соціально-ринкової економіки є напрям, який отримав назву «соціальні інвестиції». Зазначене явище потребує посиленої уваги з боку законодавця та розвитку в нашій країні, оскільки ідея «соціальних інвестицій» є базовою для участі роботодавців у соціальному партнерстві в недержавному секторі системи соціального захисту населення. Так, додаткові програми соціального забезпечення, які можуть пропонуватися роботодавцями для зацікавлення у співпраці висококваліфікованих фахівців, є різновидом соціального захисту, заснованого на соціальному партнерстві. Найбільш поширеним видом соціального забезпечення, що базується на соціальному парт-

нерстві, вважається система професійного пенсійного страхування. У більшості країн світу вона не належить до систем державного соціального страхування.

Не менш поширеними формами соціального забезпечення в недержавній системі соціального захисту, що використовують механізми соціального партнерства, є благодійні фонди, суспільні та волонтерські організації, фонди великих корпорацій тощо.

Як організаційно-правовий засіб формування системи соціального захисту соціальне партнерство – не обов'язково тривала взаємодія суб'єктів. Для української дійсності найбільш характерними є короткочасні «соціальні проекти» (благодійні марафони, суспільні акції), коли зусилля та ресурси суб'єктів (сторін) об'єднуються задля досягнення конкретної мети. Тимчасовий і локальний характер соціального партнерства зумовлений низькою соціальною активністю суб'єктів, економічною кризою, відсутністю прозорих механізмів реалізації та адекватного правового опосередкування соціально-партнерських відносин у соціальній сфері.

Для розвитку соціального партнерства в механізмі правового регулювання норми імперативного характеру доцільно передбачати тільки щодо цільового використання коштів та відповідальності за достовірність і використання інформації. На відміну від норм переважно імперативного характеру щодо ведення соціального діалогу в межах соціально-трудових відносин, механізм забезпечення соціального партнерства в соціальній сфері базується на ініціативі сторін, які бажано стимулювати на законодавчому рівні у спосіб закріплення норм-«преференцій» для сторін соціального партнерства в різних сферах.

Розвиток недержавних форм соціального забезпечення в системі соціального захисту населення, особливо тих, що функціонують на засадах соціального партнерства, може стати корисним для вдосконалення особливих форм державного соціального захисту, а саме діяльності позабюджетних фондів, кошти яких відповідно до чинного законодавства спрямовуються на фінансування більшості соціальних програм на місцях. Реалізація соціальних програм на місцевому рівні є ефективним засобом організації соціального захисту населення, що дає змогу втілити в життя принципи адресності, доступності, повноти і своєчасності соціального забезпечення.

Перспективи розвитку соціального партнерства в Україні в соціальній сфері залежать не тільки від наявності адекватного правового регулювання, а й від того, наскільки швидко наше суспільство буде налаштоване на конструктивну взаємодію задля вирішення соціальних проблем, наскільки відчує в ньому потребу як в ефективному заході формування системи соціального захисту населення.

## **ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

**ІВАН ВАЛЮШКО**

Виникнення корупції стало результатом поширення владних і грошових відносин: бажання отримати владні переваги або додаткову матеріальну винагороду є головним стимулом до корупційних діянь. Заходи антикорупційної політики, що здійснювалися окремими державами в різні часи, часто не давали бажаних результатів: стійкість корупції в різних політико-правових умовах дає змогу припускати, що вона здатна пристосовуватися й розвивається за власними правилами. Існує думка, що за таких обставин держава намагається використовувати корупцію в інтересах власного апарату й лише обмежує її певними межами, що відкриває найбільш широкі можливості для оминання закону та зловживань [1, с. 5].

Зростання чисельності службовців, до компетенції яких належить протидія корупції, одночасно з відсутністю посилення видимої ефективності антикорупційної політики дає підстави вважати, що успішна антикорупційна діяльність вимагає розширення кола відповідальних суб'єктів. Світовий досвід свідчить, що забезпечення стабільного розвитку політичної системи потребує наявності функціонального громадянського суспільства. Формулювання головної цілі антикорупційної політики держави як викорінення корупції, що втілювалося на рівні політичних заяв і нормативно-правових актів минулих років, є значною мірою хибним та утопічним. Нерозуміння неможливості абсолютного подолання корупції призводить до постановки нереальних завдань перед державними органами.

Повністю відмовитися від репресивного складника в питаннях здійснення антикорупційних заходів неможливо з огляду на кримінальні наслідки корупції. Водночас стратегія антикорупційної політики, побудована суто на системі запобіжних акцій, також приречена на поразку, особливо за умов, коли корупція міцно вкоренилася в різних сферах суспільно-політичного життя. Стратегічним напрямом мінімізації впливу корупції стає попередження й запобігання корупційним проявам – саме такий шлях дає змогу змінити масштаб і характер корупції. Недаремно ст. 4 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1996 р. передбачає відповідальність і за вчинення корупційної дії, і за невжиття адекватних заходів для запобігання цьому [2].

Значна увага до превентивного підходу до здійснення антикорупційної політики призвела до поширення в науково-практичному се-

редовищі ідеї, згідно з якою запорукою мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства і чиновниками, і представниками громадськості й суспільства загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством антикорупційних механізмів, а з другого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню в населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Місце громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики в тій чи іншій сфері справедливо пов'язують із політичною активністю громадян. На думку С. Гантінгтона, основним чинником політичного розвитку держави є ступінь інституціоналізації інтересів і специфіка політичних інститутів у її межах. Відставання процесу інституціоналізації від темпів зростання мобілізації та участі є основною причиною політичних криз, конфліктів і нестабільності [5, с. 4-5].

Перші спроби наукового пошуку способів гармонізації інтересів окремої особистості, усього суспільства й держави можна знайти у працях античних філософів, але функціонування інститутів громадянського суспільства тісно пов'язане із принципом «правової держави», що сформувався в XVII–XIX ст. у вигляді політико-правових ідей Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Канта, Т. Джефферсона та інших теоретиків лібералізму [7, с. 258].

Так чи інакше, громадянське суспільство не може існувати окремо від держави та є різноманітним неопосередкованим державою взаємовідносин вільних і рівноправних індивідів. Воно формується переважно знизу і спонтанно, як результат перетворення індивідів з підданих держави на вільних громадян, які мають почуття власної гідності й готові взяти на себе господарську та політичну відповідальність. В умовах залучення інститутів громадянського суспільства до антикорупційних заходів саме готовність перейти від самоусвідомлення до активних дій має дуже важливе для загальної ефективності значення.

Дихотомія «державна – громадянське суспільство» за сучасних умов виявляється в домінуванні мотивів прямої залежності між потужністю держави та громадянського суспільства: що сильніше останнє, то могутніша перша. Водночас подібний зв'язок не має зворотної дії: надто централізованій державі громадянське суспільство відверто слабке. Подібні теоретичні викладки реалізуються в межах європейських чи інших розвинених держав, у яких наявність сильних інститутів громадянського суспільства дає змогу вирішувати соціально-економічні, культурно-духовні та інші проблеми громадян без прямої участі держави.



В умовах молодих демократій важливе значення має вибір шляху розвитку громадянського суспільства: формування його інститутів самостійно і знизу або їх створення державою з певною часткою запозичення іноземного досвіду. На думку окремих авторів, розвиток громадянського суспільства в пострадянських державах неможливий без імпорту його прототипів, який здійснюється іноземними громадськими організаціями й супроводжується їхньою фінансовою та організаційною підтримкою. На противагу такій думці, в Росії, наприклад, політики й чиновники активно пропагують принцип створення власних зразків громадської взаємодії на основі втілення національної ідеї [15].

Прямим наслідком зазначеного імпорту і внутрішнього національного розроблення засад цивільно-правових відносин є неспроможність створених державою або аналогічних закордонним інститутів громадянського суспільства ефективно працювати без постійного зовнішнього фінансового та організаційного сприяння. За таких умов громадяни використовують діяльність вітчизняних і зарубіжних інституцій громадянського суспільства виключно як інструмент вирішення власних побутових питань, тоді як потенціал громадянського суспільства у впровадженні широких проектів залишається нереалізованим.

Намагаючись нейтралізувати корупцію, держава створює різноманітні організації, у т.ч. громадські, та наділяє їх відповідними повноваженнями. Проте організації, здатні практично вирішувати проблеми, пов'язані з корупцією, швидко перетворюються на структури, що сприяють поширенню цього явища. Іншими словами, долаючи корупцію, держава, по суті, бореться із громадянським суспільством, так само, як, вибірково підтримуючи організації громадянського суспільства, вона плодить корупцію [15]. Подібна логіка має право на життя, проте істотно звужує роль держави в поширенні корупції, адже необхідною умовою для існування останньої є влада, якій і намагається протиставити себе громадянське суспільство.

С. Роуз-Екерман вважає, що стимул для корупції існує завжди, якщо чиновники мають змогу діяти на власний розсуд [18, с. 18]. На підставі цього можна сформулювати два основні способи обмеження корупційних стимулів у політичному секторі. По-перше, це реформування системи державної зайнятості й державної служби: запобігання конфлікту інтересів, розмежування влади й бізнесу, більш жорсткі критерії відповідності посаді тощо. По-друге, органи влади можуть дистанціюватися від фактичного надання послуг, залучаючи до цього приватні фірми. Якщо діяльність правоохоронних органів чи інших компетентних інститутів державної влади уможливорює корупційні прояви, то залучення потенціалу громадянського суспільства в особі

інститутів, позбавлених будь-яких владних повноважень, сприятиме більш високій ефективності практики запобігання корупції.

За висновками Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва і розвитку, корупція в Україні поширюється через відсутність сильної неурядової організації, яка б системно займалася проблемами боротьби з корупцією і була впливовим партнером органів державної влади. Нині в Україні зареєстровано понад 100 різноманітних громадських формувань, які задекларували наміри боротися з корупцією. Варто зауважити, що значна частина таких організацій припинила діяльність незабаром після реєстрації. Ідеться про т.зв. грантоїдство: організація створюється на грантові кошти іноземних інституцій тільки формально, насправді не виконуючи своїх статутних завдань. Така практика сформувала скептичне ставлення населення та органів влади до функціонування неурядових організацій.

### Список використаних джерел

1. *Кирпичников А. И.* Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. – СПб., 1997. – 352 с.

2. *Civil Law Convention on Corruption* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>

3. *Huntington S. P.* Political Order in Changing Societies / S. P. Huntington. – New Haven: Yale University Press, 1968. – 263 p.

4. *Пугачев В. П.* Введение в политологию : учеб. для студ. высш. учеб. заведений / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 447 с.

5. *Кордонский С.* Государство, гражданское общество и коррупция / Симон Кордонский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2005/6/gosudarstvo-grazhdanskoe-obshchestvo-i-korrupciya>

6. *Роуз-Екерман С.* Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / С. Роуз-Екерман. – К. : К.І.С., 2004. – 296 с.

### УРАХУВАННЯ ДУМКИ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Анатолій Матвієнко,

кандидат політичних наук

Будь-яка реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачає зміну існуючих кордонів адміністративно-територіальних одиниць, викликає неоднозначне ставлення населення до пропоно-

ваних змін. Так, негативна реакція громадян України на розроблену урядом Стратегію реформування публічної адміністрації і територіального устрою в Україні стала однією з причин чергової невдачі зі здійсненням адміністративно-територіальної реформи у 2005 р.

У середині 1990-х років у Польщі точилися досить гострі дискусії щодо планів створення у країні 12, 17 або 25 воєводств, оскільки окремі регіони боролися за воєводський статус або ж за розміщення центру воєводства на своїй території. Локальний патріотизм став підставою для об'єднання політичних сил різної ідеологічної спрямованості. Проводилися масові акції, т.зв. живі ланцюги, здійснювалися групові виїзди з петиціями до Варшави, організовувалися презентації потенціалу регіонів на вулицях міст тощо.

Для зменшення протидії адміністративно-територіальній реформі з боку громадян у Польщі пішли шляхом активної інформаційно-просвітницької кампанії, яка роз'яснювала її переваги. Дещо інший шлях обрали в Латвії, де після тривалих дискусій у 1998 р. Сейм ухвалив закон «Про адміністративно-територіальну реформу» в компромісному варіанті. Це була перша комплексна законодавча спроба вирішити проблему адміністративно-територіальної реформи. Згідно із зазначеним законом метою адміністративно-територіальної реформи було створення адміністративних територій з органами місцевого й регіонального управління, які були б спроможні забезпечувати надання якісних послуг населенню та економічний розвиток. Основним інструментом реформи мало стати об'єднання дрібних муніципалітетів, а основними цілями визначено конкурентну освіту, більш широкі можливості для культурного розвитку, надання соціальних послуг, розвитку економіки та сучасної інфраструктури.

Оскільки зміна меж територій адміністративних одиниць не отримала підтримки населення, то закон про АТР містив *механізми для пом'якшення негативних наслідків*.

1. Часова адаптація. Реформу планували реалізувати за п'ять років (до 30 листопада 2004 р.), при цьому чотири роки відводили на здійснення реформ за ініціативою місцевих органів (добровільна реформа) (до 31 грудня 2003 р.).

2. Поступовість (як перший крок планувалося вивчення адміністративних територій).

3. Проведення соціологічних опитувань у межах вивчення територій.

4. Встановлення критеріїв для створення нових територій без зазначення кількісних і якісних характеристик, що дає змогу застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії.

5. Можливість вибору результату реформи: об'єднання муніципалітетів або налагодження співробітництва між ними.

Ці елементи, з одного боку, відігравали позитивну роль, пом'якшуючи можливі негативні наслідки реформи, а з другого – в окремих випадках гальмували процес реформування.

Досить цікавим є досвід об'єднання муніципалітетів Фінляндії. У 2005 р. Міністерство внутрішніх справ країни розробило Проект закону «Про реформу муніципальної системи й порядку надання послуг», ухвалений 23 січня 2007 р. Його завданнями є зміцнення системи місцевого самоврядування й порядку надання послуг, розвиток форм надання послуг та їх організації, оновлення муніципальної системи фінансування, а також перегляд розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування таким чином, щоб територіальна громада для організації й надання своїх послуг мала потужний структурний та фінансовий потенціал. Одним зі способів реалізації реформи стало об'єднання територіальних громад (ст. 4). У ст. 5 зазначено, що муніципалітети необхідно формувати як функціональні комплекси, що мають передумови (фінансові й людські ресурси) для забезпечення фінансування та організації надання послуг.

Більш детально механізм змін у муніципальному поділі був прописаний у законі «Про муніципальний поділ», який містить положення про передумови зміни меж територіальних громад; про ініціювання процесу та підготовчу роботу; про особливу процедуру обстеження адміністративно-територіальних одиниць; про ухвалення рішень щодо зміни муніципального поділу; про проведення виборів та організацію управління в новій територіальній громаді; про вирішення майнових питань; про економічну підтримку об'єднаних громад; про співвідношення муніципального та відомчого поділу, а також про механізми оскарження рішення про об'єднання.

Статтею 7 цього закону передбачено, що під час розроблення подання про об'єднання кожна комуна має надати жителям право участі й можливості впливу на кінцеве рішення; забезпечити змогу впливати на осіб, оточення, зайнятість або інші умови функціонування об'єданого муніципалітету (ст. 41 Адміністративного закону 2003 р.); надати членам громади та іншим зацікавленим особам право вносити пропозиції до документа про злиття муніципалітетів протягом 30 днів з моменту оголошення початку цього процесу (ст. 7 Адміністративного закону 2003 р.). Після закінчення цього терміну керівні органи громади мають підготувати коментарі, після чого пропозиції щодо злиття виносяться на обговорення ради уповноважених.

Свою позицію жителі можуть висловити також на спеціально скликаних засіданнях, під час опитування громадської думки або на консультативному місцевому референдумі. Ініціатива щодо про-

ведення такого референдуму може виходити від жителів (за наявності підписів 5 % осіб, які мають право голосу) та від ради уповноважених муніципалітету. Муніципальний консультативний референдум не може бути організований одночасно з виборами до місцевих чи національних органів влади або із загальнонаціональним референдумом. Під час голосування виборці мають можливість обрати один з варіантів відповіді – «так», «ні», «складно сказати».

Опитування громадської думки є більш швидким і гнучким інструментом урахування думки населення порівняно із плебісцитом. Воно може проводитися у формі анкетування, телефонного опитування або інтернет-голосування. Форма його проведення законодавчо не регламентована, тому органи влади громади можуть ставити як широкі, так і конкретні запитання. У процесі аналізу відповідей беруться до уваги місце проживання респондента та його вік, які він зазначає під час заповнення анкети чи опитування.

Крім опитування громадян, на підготовчому етапі також ураховується думка всіх зацікавлених акторів, якими можуть бути некомерційні організації, підприємці та їх асоціації, релігійні організації та представники органів державної влади на місцях. Зацікавленість громадських організацій зумовлена тим, що зміна кордонів адміністративно-територіальної одиниці може вплинути на масштаб їх діяльності й надходження фінансової допомоги; підприємців хвилює нова політика новоствореного управлінського органу, а релігійних діячів – необхідність збігу меж церковних приходів з межами громади.

При цьому громада або член громади позбавлені права оскаржити рішення парламенту – Державної ради про об'єднання муніципалітетів. Якщо житель вважає, що його думку було проігноровано, то він може оскаржити рішення, ухвалене радою уповноважених своєї громади. Таким чином, гарантується неможливість анулювання здійсненої реформи за одночасного дотримання прав громадян на участь у процесі ухвалення рішень навіть постфактум.

Отже, зважати на думку громадян у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи важливо з огляду на три чинники. По-перше, це має велике значення для дотримання вимог демократичних процедур, які передбачають залучення громадян до процесу ухвалення будь-яких державних рішень. По-друге, підтримка або принаймні нейтральне ставлення жителів сприятимуть успішному здійсненню самої реформи. І, зрештою, члени територіальної громади ліпше обізнані зі специфікою своїх проблем і можуть запропонувати найбільш ефективні способи їх вирішення, що також гарантує досягнення реформою поставлених цілей щодо поліпшення умов життя громадян. Досягти цього можна завдяки про-

веденню інформаційної кампанії та роз'яснювальної роботи серед населення, опитуванню громадян (соціологічні опитування, референдуми) і встановленню часових меж для добровільного злиття територіальних громад, про що свідчить успішний досвід реформування у Польщі, Латвії та Фінляндії.

## **МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ**

**ОЛЕНА ТОКАР-ОСТАПЕНКО**

Державна служба є особливим владним інститутом, що здійснює функції державного управління з підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких реалізується державна політика. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє появу різноманітних конфліктних ситуацій, специфічним видом яких на державній службі є конфлікт інтересів.

Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом державного службовця, що виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися наданою йому владою з порушенням норм професійної етики. Зазвичай наслідком конфлікту інтересів є отримання державним службовцем вигоди особисто для себе чи своєї родини всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним під час визначення поняття корупції, тому часто конфлікт інтересів отожднюється з нею. З огляду на це питання щодо попередження конфліктів інтересів часто розглядають як складник політики, спрямованої на запобігання та боротьбу з корупцією, на підтвердження чого в Роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12 квітня 2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» найбільш поширеними ризиками корупції в системі державної служби визначено *недобросовісність державних службовців та виникнення конфлікту інтересів* [6].

Відповідно до законодавства у сфері запобігання і протидії корупції та конфлікту інтересів посадова особа зобов'язана не допускати впливу особистих інтересів чи інтересів пов'язаних із нею фізичних або юридичних осіб на виконання своїх повноважень. Однак у діяльності посадових осіб різних рівнів виникають ситуації, які можуть мати ознаки конфлікту інтересів.

Головними *характеристиками конфлікту інтересів* посадових осіб є загроза об'єктивності з боку посадовця під час виконання ним

службових обов'язків; суперечність між особистим інтересом службовця та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів [12, с. 10]. *Передумовами виникнення конфлікту інтересів* посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування є невисокий рівень моральної свідомості конкретного державного службовця; наявність у службовій діяльності (посадових функціях) сфер, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок; недосконала система звітності, контролю й аудиту діяльності; відсутність норм і правил вирішення конфлікту інтересів [2, с. 139].

Ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи доброчесність рішень на державному рівні, та приватними інтересами посадовців. ОЕСР у Рекомендаціях щодо подолання конфлікту інтересів на державній службі запропонувала для державних інституцій практичні інструменти допомоги з підтримання доброчесності під час ухвалення рішень на державному рівні: переконання в тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності й реалізують їх на практиці; *встановлення ефективних процесів виявлення ризику й урегулювання конфлікту інтересів* у щоденній роботі, а також *відповідних механізмів підзвітності й управлінських підходів*. Під час урегулювання конфлікту інтересів задля підтримання довіри до державних інституцій державні службовці повинні дотримуватися чотирьох головних принципів: служіння суспільним інтересам; *забезпечення прозорості та громадського аналізу*; посилення персональної відповідальності; розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів [1].

Для забезпечення подолання конфлікту інтересів у системі державної служби України мають бути створені відповідні інституційні структури. Україна запровадила таку інституційну модель, відповідно до якої політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі розглядається переважно як складник загальної політики протидії корупції, тому функції із запобігання конфлікту інтересів покладаються на спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. До наявної національної *системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції* належать органи прокуратури, спеціалізовані підрозділи з боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України (ч. 5 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. [9]).

Понад те, важлива роль також відводиться внутрішньовідомчому та *громадському контролю*, адже навіть усебічні зусилля спеціалізо-

ваних органів будуть марними без активної підтримки з боку громадянського суспільства.

Процес управління державними справами на сьогодні передбачає пошук компромісів і спільне вироблення консенсусних рішень у процесі взаємодії держави (державних органів) з інститутами громадянського суспільства [7]. Тому одним із першочергових завдань щодо запобігання конфлікту інтересів на державній службі є налагодження співпраці із громадянським суспільством [11, с. 24].

Так, до суб'єктів, які беруть участь у запобіганні та виявленні корупційних правопорушень, належать також *громадяни, об'єднання громадян* за їх згодою (ч. 6 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»). Право участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції та здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції також передбачено ст.ст 18 та 28 згаданого Закону.

Власне, саме інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль у *виявленні* в діяльності посадових осіб *конфлікту інтересів* чи обставин, що можуть його спричинити. Виявлення конфлікту інтересів на державній службі може здійснюватися за допомогою аналізу інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог законодавства про державну службу; особистих заяв державного службовця про можливий конфлікт інтересів згідно з вимогами законодавства; заяв третіх осіб, у т.ч. тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів.

Оскільки в Україні випадки конфлікту інтересів між обов'язками державних службовців та їхніми особистими інтересами є непоодинокими, аналіз інформації, що надається державним службовцем про себе (а саме – контроль за майновими деклараціями) може бути дієвим механізмом вирішення цієї проблеми.

Незважаючи на прогрес у питанні подання та оприлюднення майнових декларацій, реальний стан доходів державних службовців може істотно відрізнятись від сум, зазначених у деклараціях. Крім того, законодавством фактично не передбачено відповідальності за подання неправдивих відомостей, які відображаються в деклараціях. З огляду на це зазначені норми залишаються декларативними: до цього часу не створено незалежного органу, відповідального за контроль за майновими деклараціями, їх перевірку на предмет відповідності реальному способу життя державних службовців.

За нинішніх умов роль «органу контролю» частково взяли на себе представники громадянського суспільства, які, здійснюючи заходи з виявлення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб, насамперед досліджують достовірність зазначених у майнових деклараціях



відомостей. Право на отримання даних, поданих у деклараціях державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування першої чи другої категорії забезпечується законами України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [8], а також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента» від 11 січня 2012 р. [10].

Прикладом здійснення такого громадського аудиту стала ініціатива представників понад сорока неурядових організацій, журналістських агенцій та індивідуальних розслідувачів, об'єднаних під керівництвом *Transparency International Ukraine* у Громадянське партнерство «За відкритість майнових декларацій публічних службовців України», які з червня 2013 р. взялися проконтролювати виконання норм зазначених законів [4].

Крім того, 19 червня 2013 р. під час засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, учасники якого обговорили проблему формалізму та низької ефективності боротьби з корупцією органів влади та громадського контролю, Коаліцією інститутів громадянського суспільства «За доброчесну публічну службу» було представлено інноваційну методичку комплексного аналізу соціальних мереж публічних посадовців, яка дає змогу виявити корупційні ризики, пов'язані з конфліктом інтересів, приховуванням доходів і незаконним збагаченням [3].

Пропонована Коаліцією Методика дає змогу виявляти конфлікт інтересів державних службовців, пов'язаний із лобіюванням та ухваленням відповідних нормативно-правових актів. Важливими індикаторами корупційних ризиків у межах Методики виступають *опис і документування матеріальної та нематеріальної вигоди* від ухвалення тих чи інших нормативно-правових актів і пов'язання вигоди із членами соціальних мереж чиновників. Такий методологічний підхід є справжнім «проривом» у сфері громадського моніторингу конфлікту інтересів, адже він дає змогу чітко ідентифікувати та описати корупційні ризики, отримувачів вигоди та їх зв'язок із посадовими особами, що може надати вагомі підстави для відповідного реагування органів влади, а отже, й говорити про ефективність громадського моніторингу [13].

20 червня 2013 р. *Transparency International Ukraine* презентувала Національну моніторингову кампанію відповідності стилю життя високопосадовців України задекларованим ними статкам «Деклара-

ції без декорацій». Перевірки підлягає стиль життя високопосадовців місцевого та центрального рівнів, міністрів, голів обласних державних адміністрацій, міських голів обласних центрів, а також усіх їхніх заступників. Фокус методології Кампанії «Майнові декларації без декорацій» зосереджений на виявленні суперечностей між задекларованою та ринковою вартістю житла, автомобілів, відпочинку, навчання й хобі публічних службовців. Підозра щодо тіньових доходів виникає в разі суперечності між задекларованими статками й доходами хоча б у два рази, що дає підстави громадськості й журналістам для пошуку фактів, які б пояснювали цю невідповідність [13].

*Моніторинг доступності майнових декларацій губернаторів та мерів обласних центрів* здійснювався і Центром політичних студій та аналітики (далі – ЦПСА). Відповідно до проведеного у 2013 р. ЦПСА аудиту 22 із 25 мерів обласних центрів відкрили декларації про свої доходи і майно, з них 13 – у відповідь на запит ЦПСА. Не надали декларацій міські голови Запоріжжя, Херсона та Чернігова. Стосовно податкових декларацій губернаторів: їх оприлюднили 19 із 25 губернаторів, 17 із них – у відповідь на запит ЦПСА. Недоступними для громадськості залишалися податкові декларації голів Волинської, Житомирської, Одеської, Кіровоградської, Луганської ОДА та голови Ради Міністрів АР Крим.

Спираючись на результати моніторингу, фахівці Центру дійшли висновку, що органи місцевої влади стали рідше відповідати на інформаційні запити; частина органів влади ігнорує запити, а частина не надає інформацію і надсилає відмову. Останню органи влади найчастіше «аргументують» тим, що запит неправильно оформлений, посилаються на захист персональних даних, вважаючи інформацію в деклараціях конфіденційною. Також посадові особи не бажають передавати відомості електронною поштою, оскільки це «може призвести до їх втрати, незаконного або випадкового знищення», «незаконного доступу до них інших осіб».

З метою об'єднання зусиль інститутів громадянського суспільства України, що працюють і на національному, і на місцевому рівнях, задля забезпечення громадського контролю за доброчесністю в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування Міжнародний фонд «Відродження» у лютому-травні 2013 р. провів конкурс «Доброчесність та запобігання конфлікту інтересів у публічному секторі» [5].

Підсумовуючи, варто зазначити, що найбільш поширеними ризиками корупції в системі державної служби є недоброчесність державних службовців, виникнення конфлікту інтересів та приховування доходів, які пов'язані з використанням службового становища для отримання матеріальної або нематеріальної вигоди. Метою ефектив-

ної антикорупційної політики має бути не лише зменшення рівня корупції в суспільстві, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси, а й формування серед громадян нетерпимого ставлення до неї. І тут без участі громадянського суспільства не обійтись.

Чинне законодавство України створює можливості для представників інститутів громадянського суспільства оцінювати рівень доброчесності, неупередженості й ефективності роботи осіб, які працюють у державному секторі. Саме вони можуть вплинути на зміну порядку денного антикорупційної політики в Україні, підвищуючи ефективність громадського контролю, об'єднуючи зусилля громадськості та органів влади задля обміну інформацією щодо випадків конфлікту інтересів і забезпечення адекватного реагування на виявлені факти органами влади.

### **Список використаних джерел**

1. *Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

2. *Васильев В. П.* Государственное управление : учеб. пособие / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009.

3. *Верховній Раді* презентували методика моніторингу конфлікту інтересів та декларування доходів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izbirkom.od.ua/content/view/6297/27/>

4. *Загальнонаціональний моніторинг відповідності стилю життя високопосадовців України задекларованим ними статкам* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://anticorruption.in.ua/declarations>

5. *Конкурс «Доброчесність та запобігання конфлікту інтересів у публічному секторі»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irf.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39296:competition-5481&catid=53:a-con-cs&Itemid=141](http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=39296:competition-5481&catid=53:a-con-cs&Itemid=141)

6. *Корупційні ризики в діяльності державних службовців* : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/p0026323-11>

7. *Мірошниченко Ю.* «Ефективний діалог» держави і громадянського суспільства як передумова становлення консенсусної демократії / Ю. Мірошниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3949/>

8. *Про доступ до публічної інформації* : закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

9. *Про засади запобігання і протидії корупції* : закон України від 7.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

10. *Про затвердження Порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента* : постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/16-2012-%D0%BF>

11. *Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/asp/39972270.pdf>

12. *Токар-Остапенко О. В.* Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs\\_sluhs-06511.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf)

13. *Фундація «Відкрите суспільство»* відкрила полемічну дискусію в громадському просторі, що стосується ефективних практик протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.osf.org.ua/about\\_us/org\\_news/anticor\\_2013/](http://www.osf.org.ua/about_us/org_news/anticor_2013/)

## **РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО МІЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

**Євген Пожидаєв,**

*кандидат політичних наук*

Значення громадських організацій не обмежується їх роллю агентів політичного впливу. Досвід розвинених демократичних держав свідчить про те, що вони є також невід'ємною частиною економіки. В Україні накопичено значний досвід упровадження різних форм господарської активності громадських об'єднань. Це насамперед стосується організацій, які працюють з різними цільовими групами. У разі розгляду громадських об'єднань як інструменту вирішення соціально-економічних проблем громад і розширення спектра послуг, які надаються населенню, у держави з'являються нові можливості для зниження соціальної напруженості, підвищення ефективності роботи управлінського апарату й забезпечення сталого розвитку.

Залучення громадських об'єднань громадян до забезпечення сталого розвитку зумовлено тим, що структури громадянського суспільства здатні робити значний внесок у соціально-економічний розвиток.

Недержавні некомерційні організації безпосередньо впливають на економіку регіону, забезпечуючи зайнятість, купуючи та виробляючи товари й послуги, необхідні для їхньої діяльності, стимулюючи в такий спосіб сукупний попит і збільшуючи сукупну пропозицію. При цьому неурядові організації (*далі* – НУО) можуть працювати в нішах, які за природного положення на вільному й конкурентному ринку не зацікавили б комерційний сектор, оскільки вони недостатньо прибуткові.

Крім того, об'єднання громадян здійснюють непрямий вплив, створюючи конкуренцію державним структурам та місцевому самоврядуванню і тим самим збільшуючи ефективність функціонування системи надання соціальних послуг загалом. НУО можуть реалізовувати державні замовлення на надання соціально значущих послуг на конкурсній основі. Вони також можуть самостійно визначати види й обсяг надаваних ними соціальних послуг – і платних, і безкоштовних (фінансуються за рахунок пожертвувань бізнесу і приватних осіб).

Некомерційні організації вносять елемент конкуренції у виробництво й розподіл соціально значущих благ, підвищують ефективність цієї сфери. Поліпшення ефективності означає, що для виконання того самого обсягу соціальних функцій з економіки буде вилучено меншу кількість ресурсів (тобто з'явиться можливість зниження податкового навантаження), а отже, більшу кількість ресурсів можна буде інвестувати в забезпечення зростання в майбутньому.

Взаємовигідний характер має і співробітництво комерційного та некомерційного сектору: перший забезпечує не тільки поліпшення іміджу і формування лояльності споживачів, а й підвищення стабільності середовища для ведення бізнесу; другий – ресурси для виконання суспільної місії та організаційного розвитку. Наприклад, виступаючи спонсорами або благодійниками, корпорації використовують позитивний образ некомерційних організацій у своїх рекламних і маркетингових програмах, у відносинах із громадськістю. Громадський сектор надає корпораціям та окремим заможним людям специфічну послугу – додаткові можливості для здійснення соціально значущих акцій, які реалізуються у вигляді благодійних проєктів і програм. Підприємці дбають про збільшення доходів, примножують сукупний суспільний ресурс, а «третій сектор» забезпечує його раціональний перерозподіл.

Тоді як економічний ефект від реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в розвинених країнах стає дедалі помітнішим, соціально-економічний аспект діяльності НУО в Україні залишається недооціненим. Наприклад, структура доходів громадянських об'єднань України істотно відрізняється від

структури доходів НУО країн ЄС, у більшості яких ЄС основним джерелом доходів об'єднань громадян є продаж своїх послуг і фінансова підтримка з боку держави (в середньому до 85 %), а благодійні внески становлять у середньому не більше 20 %. В Україні ж на доходи від продажу послуг і фінансову підтримку за рахунок бюджетних коштів припадає менше 30 % загальних доходів НУО. Частка громадських об'єднань у ВВП України становить 0,73 % (у Чехії цей показник досягає 1,3 %, у Франції – 4,2 %, у Бельгії – 5 %, у Канаді – 7,9 %). Наведені дані свідчать, що Україна відстає не тільки загалом від країн ЄС, а й у т.ч. від інших посткомуністичних країн за всіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства [1].

Становлення розвиненого громадянського суспільства можливе лише як формування системи горизонтальних зв'язків не тільки політично, а й економічно незалежних суб'єктів у сферах виробництва, розподілу та споживання матеріальних і нематеріальних благ. Така демократична самоорганізація можлива лише за умови дійсно вільних ринкових відносин, захищених від будь-якого адміністративного тиску або прямого втручання з боку органів державної влади. Держава залишає за собою лише основні регулюючі важелі через відповідні політичні, економічні та законодавчі механізми, завдяки яким забезпечує рівні конкурентні умови для всіх учасників ринку, сприяє розвитку підприємництва (особливо малого й середнього бізнесу), гарантує недоторканність приватної власності. Це надасть можливості для розвитку економічної ініціативи населення, нормального функціонування ринку капіталів, товарів, послуг, робочої сили й інформації як економічного базису становлення громадянського суспільства та формування повноцінного середнього класу як його соціальної основи. За таких умов «третій сектор» має стати потужним чинником економічного зростання та впровадження інноваційних технологій, розкриється значний антикризовий потенціал НУО у створенні нових робочих місць і матеріальному самозабезпеченні громадян.

Проте роль формальних об'єднань громадян у сфері громадянської активності загалом недостатня. За цими даними, значна частина активних громадян утримуються від об'єднання в НУО, надаючи перевагу індивідуальній діяльності або діяльності у складі неформальних груп спільно із сусідами, колегами, друзями.

Опитування щодо життєвих цінностей населення України свідчать, що основною формою громадянської активності в Україні є діяльність, спрямована на вирішення певних суспільних проблем на рівні громади, а саме: благоустрій території, охорону природи й поліпшення екологічної ситуації, створення умов для активного дозвілля громадян, особливо дітей і молоді; поліпшення якості ме-

дичних та освітніх послуг тощо. Є чимало прикладів, коли НУО самостійно фінансують заходи, спрямовані на вирішення проблем суспільства, не покладаючись на донорів іззовні. Так, за останні десять років в Україні почали працювати й успішно діють близько 20 фондів громад, діяльність яких спрямована на мобілізацію членів громад та їх ресурсів для самостійного вирішення місцевих проблем [2, с. 9-10].

Отже, хоча рівень громадської активності громадян у наш час є досить високим, дослідження свідчать, що громадяни України мають значний потенціал: кожен четвертий опитаний бере участь у реалізації принаймні одного виду соціально корисної громадської діяльності, а половина українських громадян готова брати участь у поліпшенні становища у своїх громадах. Громадяни України надають перевагу самостійній громадській діяльності або кооперуються з колегами та сусідами, але не приєднуються до вже діючих інститутів. І в цьому є провина низької легітимності самих НУО, які не поширюють інформацію про свою діяльність, не розуміють потреб громадян, не залучають населення до своєї діяльності, недостатньо представляють і захищають інтереси громадян перед владою [2, с. 15].

Таким чином, громадська думка також підтримує ідею взаємодії в соціальній сфері організаційних структур влади, ринку та громадянського суспільства, тобто міжсекторного соціального партнерства.

Соціальне партнерство влади, бізнесу та громадських об'єднань цілком справедливо можна вважати інноваційним шляхом сталого розвитку регіону або території, оскільки метою цієї системи є мобілізація ресурсів для модернізації економіки. Важлива роль громадських об'єднань у такому партнерстві полягає у виявленні й формуванні інноваційних потреб суспільства, оскільки громадський сектор відрізняється здатністю оперативного реагувати на потреби різних соціально-демографічних груп, нові соціальні виклики та проблеми. При цьому НУО найчастіше самі є джерелом соціальних інновацій, особливо у сферах освіти, управлінських та інформаційних технологій, сучасних методів соціальної роботи. Науково-освітні центри за підтримки комерційних організацій беруть замовлення на інновації, готують проект і виробляють інноваційний продукт. Наукова діяльність є основним джерелом інновацій і головним чинником інноваційного зростання. Ринкова економічна активність стимулює зростання і масштабів досліджень, і дослідницької сфери загалом.

Однак для повноцінного інноваційного розвитку необхідні певні умови для реалізації інноваційних продуктів і послуг на внутрішніх і зовнішніх ринках. Ця теза знову повертає нас до проблеми створення розвиненої системи взаємозв'язків. Значення державної влади та міс-

цевого самоврядування в соціальному партнерстві визначається не тільки їх загальноекономічними функціями та регулюючою роллю. Держава покликана створювати сприятливий інноваційний клімат, гарантувати стабільність виробництва і впровадження інноваційних проєктів, забезпечувати держзамовлення і держпідтримку партнерів. У межах системи інноваційного соціального партнерства усі її суб'єкти є незалежними один від одного та мають рівні права. Механізмом реалізації завдань взаємодії є партнерські переговори й угоди на різних рівнях.

Учасники інноваційної діяльності (комерційні компанії, наукові та освітні організації) стимулюють появу інноваційних кластерів – мереж, що виникли на певних територіях. Завдяки виробленню спільних стратегічних розв'язків, використанню очевидних синергетичних ефектів консолідації зусиль у спільних інноваційних проєктах такі кластери за участю об'єднань громадян здатні відігравати важливу роль у соціально-економічному розвитку територій.

Таким чином, організації громадянського суспільства мають потужний інноваційний потенціал розвитку, про що свідчить європейський і світовий досвід. Однак цей потенціал в Україні розкрито ще не повністю. За досить високого рівня оптимізму та активності українських громадян досягнення громадських організацій, особливо за економічними показниками, залишаються незначними.

При цьому найбільш вагомі передумови для залучення громадських об'єднань до соціально-економічних перетворень в Україні існують передусім на місцевому рівні. На національному ж основними гравцями залишаються впливові політичні та ділові структури. Це пов'язано і з обсягом необхідних матеріальних і людських ресурсів, і з досить великими повноваженнями органів місцевого самоврядування, особливо в соціальній сфері, за дефіциту достатнього фінансового забезпечення та достатньої кількості кваліфікованих працівників відповідних місцевих служб. Оскільки приватизація об'єктів медицини, освіти й культури законодавчо заборонена, а надання платних послуг у комунальних закладах конституційно обмежене, місцеве самоврядування потребує підтримки насамперед з боку суб'єктів та інститутів громадянського суспільства. Своєю чергою, для громадських організацій співпраця з органами місцевого самоврядування є необхідною для реалізації власних проєктів, отримання підтримки на рівні влади. Взаємодія між цими інститутами створює можливості для забезпечення досягнення консенсусу в ухваленні рішень на місцевому рівні.

Представників «третього сектору», до якого належать недержавні та некомерційні об'єднання громадян, вигідно залучати до сприяння в соціально-економічній сфері з низки причин:



- більшість громадських організацій створюються для розв'язання проблем, які мають вирішувати муніципальні органи, – турбота про соціально малозабезпечених громадян, збереження і розвиток культури, сприяння вихованню дітей та освіти. Тобто їх завданням є діяльність, яку складно здійснювати на комерційній, ринковій основі;

- у певних випадках дії «третього сектору» є більш успішними та економічно вигідними. Бюджетне фінансування громадських організацій вигідне у разі можливості залучати до роботи волонтерів або необхідності застосування специфічного підходу до конкретної категорії користувачів послуг.

Отже, співпраця органів місцевого самоврядування з організаціями «третього сектору» може бути важливим чинником підвищення ефективності використання коштів, особливо тих, що виділяються на соціальні потреби.

*Проблемами, які гальмують подальший якісний розвиток соціального міжсекторного партнерства, є такі.*

1. *Обмеженість ресурсів.* Громадські організації відчувають гостру нестачу людських ресурсів, які мають бути головним потенціалом громадянського суспільства. Використання громадськими організаціями основних джерел фінансування (державний бюджет, приватна благодійність, закордонне фінансування) істотно обмежується браком досвіду формування механізмів соціального партнерства і має низку критичних недоліків, пов'язаних із суспільним устроєм України. Надходження коштів до громадських організацій часто стримується низьким рівнем якості суспільних послуг і підозрою населення щодо зловживань та корупції.

2. *Недостатня розвиненість мережі соціального інформування,* що перешкоджає впровадженню етичних норм і професійних стандартів для соціального партнерства. Соціальна інформація передбачає опис діяльності громадських організацій у вирішенні соціальних проблем, дає змогу ґрунтовно підійти до вирішення конкретних соціальних проблем, сприяє обміну досвідом і знаннями.

3. *Низький рівень участі населення у громадських організаціях,* що зумовлено зневірою громадян у можливості позитивних змін і задоволення своїх соціальних потреб, недостатньою відкритістю інформації для широкої громадськості й недоліками у звітності самих громадських організацій, а також досить складними адміністративними процедурами щодо створення громадських організацій та оподаткування добровільної допомоги, скупченням центрів підтримки громадських організацій у великих містах і незадовільним регіональним розподілом.

Одним із важливих питань щодо вирішення проблеми стимулювання громадської активності на рівні місцевого самоврядування є пи-

тання впровадження механізму лобіювання. У цьому випадку ініціатором процесу є громада певного району або міста за посередництвом створеної нею громадської організації. Формування дієвої системи лобіювання інтересів місцевого територіального розвитку насамперед вимагає створення відповідної правової бази для репрезентації «третім сектором» інтересів місцевого самоврядування в інститутах державної влади, передусім у законодавчій гілці.

#### **Список використаних джерел**

1. *Красносільська А.* Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / Анастасія Красносільська // *Громадянське суспільство*. – 2012. – № 1.

2. *Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України : звіт за результатами дослідження [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://civicua.org/library/view.html?topic=2092232&folder=4086>

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ЦЕРКВОЮ У ГРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ В КОНТЕКСТІ ТРАДИЦІЙ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ**

**Володимир Омельчук,**  
*кандидат історичних наук*

Соціокультурні особливості країн світу впливають на становлення інститутів громадянського суспільства. Насамперед ідеться про ті з них, які визначають пріоритети духовного розвитку держави. Зокрема, під час формування моделей державно-церковних відносин у країнах Європейського Союзу простежується чітко виражена національна специфіка. Остання зумовлена державно-правовими традиціями країни, її соціальним розвитком, політичною історією, економічним становищем.

Так, у сучасній Грецькій Республіці творчого розвитку набули традиції нормативно-правового забезпечення відносин держави і церкви у Візантії [6]. Тут закріплено статус церкви як державної інституції. У країні близько 95 % населення належить до Грецької (Елладської) православної церкви. Православ'я офіційно проголошено державною релігією, хоча застережено свободу релігійної свідомості та відправлення культових обрядів. Церкві надано право приймати власні нормативно-правові акти, які після ухвалення Синодом набувають сили державного закону. Держава залишила за собою право нагляду за діяльністю церкви та, в разі потреби, втручання у її внут-

рішні справи. Священики Грецької православної церкви мають статус державних службовців, отримують відповідні соціальні гарантії, державну заробітну плату й пенсійне забезпечення [2, с. 130–131]. Грецька Конституція 1975 р. визначила релігію Грецької православної церкви як «панівну» в державі. У ст. 3 Конституції Греції утверджено автокефальний статус цієї церкви, якою керує Святий Синод. Попри те, що декларується право вільно практикувати будь-яку відому релігію, прозелітизм заборонено. Кожен, хто займається прозелітизмом, підлягає ув'язненню і грошовому покаранню у розмірі від 1000 до 50000 драхм; крім того, така особа має перебувати під наглядом поліції протягом терміну від шести місяців до одного року – як визначить суддя, оголошуючи вирок. Термін ув'язнення не можна скорочувати за рахунок грошового покарання. Під прозелітизмом розуміють прямі або непрямі спроби втрутитися в релігійні переконання іншої особи з наміром підірвати віру. Вчинення цього злочину в освітній та благодійній установі є вагомим чинником, що обтяжує провину [4, с. 196–197].

Афонський півострів утворює окремий район, який є самоврядною частиною Грецької держави і в духовному аспекті перебуває в безпосередньому віданні Вселенського Патріархату. Управління Святою горою здійснюється представниками святих монастирів, і цю систему змінювати заборонено. Крім того, на цій території заборонено поселення іновірців і розкольників. Детальний режим Святої Гори та умови її функціонування визначено Положенням (конституційною хартією) Святої Гори, складеним та ухваленим двадцятьма святими монастирями спільно із представником держави та затвердженим Вселенським Патріархатом і Палатою депутатів Греції [5, с. 356–357]. Конституційна рада Афону, до якої входять представники афонських монастирів та уряду, ухвалює рішення щодо важливих питань внутрішнього життя, затверджуваних парламентом Греції і Вселенським Патріархатом. У церковній ієрархії Свята Гора підпорядковується Вселенському Патріархові.

Сучасне правове становище Афону бере свій початок з листопаду 1912 р., коли було встановлено суверенітет Греції над півостровом. Юридично цю зміну статусу було закріплено у ст. 5 Бухарестської угоди, якою було встановлено нові кордони на Балканах. Грецькі акти передбачали подальший розвиток самоврядування Святої Гори. Водночас здійснюються спроби органами державної влади Греції посилити свої позиції на півострові, проте конституцією 1927 р. визнано привілейований статус Святої Гори, згодом ці положення було внесено в Конституцію 1952 р. та у ст. 105 Конституції Греції 1975 р. Уряд почав розробляти нове Положення про Афон, яке мало змінити Загальні правила 1911–1912 рр. Цю роботу було завершено у 1924 р. укладан-

ням конституційного положення комісією святогорців, яке було затверджено урядовим розпорядженням у 1926 р. На цей час встановлено окремий порядок внесення змін до засадничих актів Афону [8, с. 525–526]. Грецьке та міжнародне законодавство також гарантує права етнічно негрецьких чернечих громад на Афоні [8, с. 535].

Згідно із Заключним актом про вступ Грецької Республіки до Європейського економічного співтовариства (нині – Європейський Союз) (1981 р.) європейська спільнота гарантувала статус Афону, наданий грецьким урядом і гарантований Конституцією Греції. Досвід інтеграції у європейський правовий простір Греції, Болгарії, Словенії свідчить про єдину світоглядну, передусім релігійну, основу правових систем християнських держав. Доктринальна специфіка різних гілок християнства наклала відбиток на відмінності у правових системах різних європейських держав [3, с. 257–258], що чітко простежується при співставленні моделей нормативно-правового забезпечення державно-церковних відносин західноєвропейських католицьких і православних балканських країн, а також Грузії та Вірменії. Важливе місце посідає нормативно-правове забезпечення державно-релігійних відносин в арабських країнах, у більшості яких державний статус ісламу закріплено конституційними актами [7].

На сучасному етапі формування системи державно-церковних відносин органи державного управління та органи місцевого самоврядування надають церкві сприяння в діяльності у сферах, які та традиційно вважає своїми і які є природним сегментом діяльності релігійних організацій. Ідеться про милосердницьку та благодійну, а також просвітницьку діяльність, духовну опіку в силових структурах тощо [1, с. 102–103]. Усі ці напрями чітко зафіксовано на різних етапах історичного розвитку державно-церковних відносин, і тому логічним є перегляд їхнього формату в сучасній Українській державі, що, своєю чергою, ставить питання про поліпшення їх нормативно-правового забезпечення.

Отже, відносини держави та церкви в сучасній Грецькій Республіці ґрунтуються на візантійській традиції, про що свідчить, зокрема, закріплення державного статусу за Елладською православною церквою. Конституція Греції 1975 р. утвердила Грецьку православну Церкву як носія «панівної релігії» держави. Окремою статтею закріплено автокефальний статус цієї церкви, керованої Святим Синодом. Управління Святою горою здійснюється представниками святих монастирів, і змінювати цю систему заборонено.

### **Список використаних джерел**

1. *Андрусишин Б. І.* Державно-церковні відносини: природа, зміст, характер функціонування, типологізація / Б. І. Андрусишин, В. Д. Бон-

даренко // Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. – Вип. 7. – С. 94–104. – (Серія 18: Економіка і право.)

2. Білоус О. Міжнародний досвід функціонування і розвитку державно-церковних відносин / О. Білоус // Вісн. Прикарпатського ун-ту. – Політологія. – 2006. – Вип. 3. – С. 128–136.

3. Вовк Д. Правові системи християнських країн (особливості та проблема неоднорідності) / Д. Вовк // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2010. – № 3. – С. 249–258.

4. Ганн Т. Судовий захист права на свободу сумління на основі Європейської Конвенції з прав людини / Т. Ганн // Релігійна свобода і права людини: Правничі аспекти: У 2 т. – Львів : Свічадо, 2001. – Т 2. – С. 179–207.

5. Конституційне законодавство зарубіжних країн. Хрестоматія : навч. посіб. / упоряд. : В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 354–357.

6. Омельчук В. В. Врегулювання церковно-державних взаємин як чинник формування єдності гуманітарного простору європейських держав / В. В. Омельчук // Наукові записки Інституту етнонаціональних і політичних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України : зб. наук. праць. – К., 2009. – Вип. 43. – С. 303–313.

7. Омельчук В. В. Формування єдності гуманітарного простору арабськими державами / В. В. Омельчук // Наукові записки Інституту етнонаціональних і політичних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України : зб. наук. праць. – К., 2010. – Вип. 4. – С. 446–461.

8. Папастатис К. Хараламбос. Савремени правни статус Свете Горе / Хараламбос К. Папастатис // ЗРВИ. – № XLI. – 2004. – С. 525–538.

#### 4. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

##### ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ АДЕКВАТНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ НА ОСНОВІ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

Андрій Крупник,  
*кандидат політичних наук;*  
ОКСАНА ГУНЬКІНА

Ситуація, що склалася нині в державі, свідчить про невідповідність публічного управління вимогам часу та особливостям українського суспільства. Адже саме ступінь адекватності управлінських дій і на макро-, і на мікрорівні є одним з інтегральних показників ефективності соціального управління. З огляду на це можна стверджувати, що нинішній етап суспільної кризи спричинений саме невідповідністю управлінських дій соціальним цілям, що виголошуються, та ігноруванням суб'єктами управління соціальних і соціально-психологічних потреб соціуму, неврахуванням його самоорганізаційних тенденцій.

Коріння проблеми соціальної адекватності управління сягають у глибину тисячоліть, починаючи з часів Конфуція, Сократа, Платона, Г. Спенсера, М. Вебера. Актуальною ця проблема є і для трансформаційних процесів, що відбуваються в сучасному українському суспільстві і характеризуються зростанням відчуження населення від соціальних процесів. Кожна соціальна група має свої, характерні для її культури цінності й засоби їх реалізації, разом з існуючими в конкретному суспільстві моральними нормами. Тому нині з особливою гостротою постає проблема формування управління, яке було б адекватним сучасним суспільно-політичним реаліям, системним властивостям українського соціуму і його соціальним потребам та інтересам.

За визначенням вітчизняних та іноземних джерел, *адекватність* системи управління визначається як характеристика відповідності моделі управління, що застосовується, провідній меті управлінської системи. Ця властивість процесу управління впливає із внутрішньої природи об'єкта управління та має забезпечуватися домірністю (*рос.*: «соразмерностью») характеристик управлінської системи стану соціального об'єкта й тенденціям його розвитку.

Дотримання принципів соціально-адекватного управління дає змогу послідовно зорієнтувати всю управлінську систему на прагнення до соціальної адекватності. З-поміж таких принципів відомий український соціолог В. Бурєга назвав принципи футуристичності, урахування зовнішніх впливів на зміст управління, оперативності та процесуальності управління [1].

*Принцип футуристичності* виявляється в довгостроковій орієнтації на перспективу. Так, наприклад, сучасна освіта має бути зорієнтована на образ майбутнього, ідеал майбутньої людини. При цьому важливим є те, що освіта проектує інтелектуальну й духовну сутність людини, її спроможності, намагаючись відповісти на майбутні запити суспільства щодо культурного виміру особистості. Отже, для того, щоб сформулювати, якою має бути освіта, необхідно спочатку знайти відповідь на запитання: «Якою має бути людина?» Саме людина є основним критерієм у визначенні відповідності чи невідповідності освіти потребам суспільного розвитку [2].

*Принцип урахування впливів* на зміст управління зовнішніх політико-економічних, технологічних, соціальних, національних, етнічних, культурних, релігійних та інших чинників виявляється в тому, що ці впливи мають бути враховані суб'єктами управління комплексно і передбачати, якою мірою кожен з них може гальмувати або сприяти організації в досягненні її цілей. При цьому політичний чинник визначає загальні напрями стратегії, економічний – рівень ресурсного забезпечення організації, а соціальний зумовлює вплив результатів діяльності організації на відповідні соціальні групи.

*Принцип оперативності* управління зосереджується на вчасному забезпеченні тісного зв'язку між середовищем та організацією, щоб передбачити умови для її ефективного, соціально виправданого існування. Сутність цього принципу полягає у визнанні того, що для забезпечення відповідності системи змінам навколишнього середовища необхідно щоразу заново оцінювати поставлені цілі, переглядати стратегію, модифікувати елементи організації. Соціально-адекватне управління потрібно розглядати і як особливий стиль мислення управлінця щодо здійснення змін у стратегії й тактиці діяльності організації.

*Принцип процесуальності* полягає в тому, що має забезпечуватися безперервна відповідність певної моделі управління основній меті розвитку управлінської системи, що сприяє домірності характеристик цієї системи стану соціального об'єкта, рівню й тенденціям його розвитку. Цей процес має відбуватися в режимі моніторингу різних напрямів діяльності системи задля відстеження існуючої динаміки її розвитку, аналізу, перегляду й поточного коригування. Тож орієнтація системи на досягнення соціальної адекватності не може вважатися короткочасною кампанією, а має тривати безперервно.

Попри те, що згадані принципи В. Бурега розглядав у контексті дослідження соціально-адекватного менеджменту в умовах розвитку ринкових відносин, вважаємо, що їх значною мірою можна застосувати і щодо соціального управління, яке здійснюють органи публічної влади. Однак при цьому для більш точного й повного оцінювання соціальної адекватності системи публічного управління і, головне, для посилення можливості цілеспрямованого впливу на цю адекватність згадані чотири принципи пропонуємо доповнити п'ятим – *принципом соціальної діагностики* об'єкта управління.

Цей принцип зумовлює необхідність обов'язкового виявлення та діагностики соціальних проблем, притаманних тому чи іншому соціальному об'єкту (сім'ї, колективу, організації, територіальній громаді, її частині, спільноті територіальних громад чи нації загалом), які визначаються як незадоволені або задоволені неповною мірою соціальні потреби та інтереси [3].

Запровадження цього принципу в систему соціально-адекватного управління в діяльності органів публічної влади, місією яких є переважно виявлення та вирішення соціальних проблем, дає змогу отримати за допомогою статистичних, соціологічних та експертних методів найбільш повну й достовірну картину соціальних потреб та, відповідно, пріоритетних проблем, притаманних тому чи іншому соціальному об'єкту.

Особливого значення цей принцип набуває саме на місцевому рівні, який найбільш наближений до сфери реалізації потреб та інтересів населення. Тут суб'єктами управлінського впливу під час вирішення цих проблем, виявлених та ідентифікованих за допомогою представників самих соціальних груп, можуть виступати і органи публічної влади, у віданні яких перебувають зазначені проблеми, і представники цих груп, у середовищі яких виникають означені проблеми.

Неадекватне виявлення та врахування існуючих соціальних потреб населення органами публічної влади й, відповідно, неадекватне вибудовування нею соціальної політики призводить до того, що більшість населення вважає владу закритою й нечутливою до потреб та інтересів мешканців. Про це свідчать низькі рейтинги довіри до влади, виявлені під час соціологічних досліджень, а також численні скарги, що надходять до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, та вимоги невдоволених мешканців, що озвучуються на особистих прийомах керівників або під час публічних звітів посадових осіб.

Так, за даними дослідження, проведеного в Україні у травні 2013 р. Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова, 41 % опитаних вважають, що пересічні громадяни ніяк не можуть вплинути на рішення влади [4].



На цьому тлі рівень залученості громадян до активної громадської діяльності знизився порівняно з 2008 р. із 12 до 8 %. За підсумками 2013 р., лише три суспільні інституції мають позитивний баланс довіри/недовіри: церква (+40 %), засоби масової інформації України (+19%) та громадські організації (+2 %). Місцева влада має негативний баланс довіри-недовіри (-4 %) [5].

Основними причинами невдоволення людей і того, що діяльність органів публічної влади неповною мірою відповідає реальним потребам населення, на думку експертів, є відсутність традицій у влади ретельно вивчати і враховувати потреби й інтереси людей, що мешкають на підвідомчій їй території; недосконалість норм, закріплених на законодавчому та місцевому рівнях, стосовно обов'язковості органів влади вивчати, аналізувати та враховувати реальні потреби та інтереси населення при підготовці й прийнятті державно-управлінських рішень; недостатня готовність самого населення та інститутів громадянського суспільства, що представляють інтереси певних соціальних груп населення, до чіткого формулювання потреб та інтересів; нерозвиненість механізмів комунікацій, які мають допомогти населенню ліпше відчувати, усвідомити й донести до влади свої потреби та побажання, а владі їх прийняти.

Протягом останніх років у державній політиці України намітилися певні зрушення у бік підвищення соціальної адекватності діяльності органів публічної влади. Разом із тим взаємодія органів влади та їх посадових осіб із соціальними групами та їхніми представниками в особі інститутів громадянського суспільства з метою виявлення та врахування у своїй діяльності потреб та інтересів різних соціально-економічних груп ще не набула в нашій країні системного характеру, нерідко страждає формалізмом, а інколи і взагалі ігнорується.

Для закріплення наявних досягнень у цій сфері та створення належних організаційно-правових умов для підвищення рівня соціальної адекватності діяльності органів публічної влади необхідно системно вирішити, зокрема, такі питання модернізації законодавчої бази в Україні:

- внести зміни й доповнення до Конституції України, у т.ч. закріпити перелік форм участі громадян в управлінні; доповнити третю частину ст. 140 положенням про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою не тільки безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, а й через органи самоорганізації населення; закріпити необхідність (а не можливість) прийняття статуту кожної територіальної громади; доповнити ст. 38 положенням про те, що об'єднання громадян та громадяни мають право здійснювати громадський контроль діяльності органів публічної влади, державних

і комунальних підприємств, установ та організацій, форми й порядок здійснення якого встановлюються законом; доповнити перелік закріплених у Конституції основних прав і свобод людини та громадянина правом на належне врядування, що забезпечується відкритістю і прозорістю діяльності органів публічної влади та її посадових осіб, механізмами участі громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні на всіх рівнях;

- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити обов'язковість проведення консультацій із громадськістю виконавчими органами місцевих рад; можливість проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи проєктів рішень, прийнятих рішень і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- прийняти закони «Про загальні збори», «Про місцеві ініціативи», «Про громадські слухання»;

- внести відповідні зміни в інші акти законодавства України, зокрема в Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р., для закріплення форм і процедур участі громадськості в підготовці, прийнятті та реалізації актів місцевих органів виконавчої влади;

- у статутах територіальних громад встановити додаткові гарантії участі їхніх членів у діяльності органів місцевого самоврядування при формуванні та реалізації місцевої політики;

- ухвалити спеціальні місцеві цільові програми, спрямовані на створення умов для розширення участі громадськості в управлінні місцевими справами;

- здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення професійного рівня посадових осіб місцевих органів публічної влади, депутатів місцевих рад щодо сприяння участі громадськості в управлінні;

- передбачити використання можливостей сучасних інформаційних технологій, зокрема мережі інтернет, для з'ясування позицій членів територіальних громад у процесі реалізації різних форм місцевої демократії;

- започаткувати на рівні офіційних сайтів і комунальних засобів масової інформації окремі рубрики та програми, спрямовані на популяризацію різних форм громадської участі.

**Висновки.** Соціальна адекватність діяльності органів публічної влади є інтегральною характеристикою управлінського процесу на всіх рівнях: особистісному, груповому, організаційному, інституційному. Вона може розглядатися як загальна умова відповідності отриманого владою результату, бажаного в соціальному середовищі, як ступінь відповідності суті та змісту управління запитам конкретного соціального об'єкту управління.

Соціально-адекватне управління створює умови для оптимального функціонування суспільного організму, забезпечуючи у людей належний рівень соціального самопочуття, формуючи цивілізований рівень толерантності в міжнаціональному спілкуванні та розвитку, підтримуючи загальногромадянську солідарність як важливу духовну цінність, стимулюючи ділову активність у всіх сферах суспільного життя, знижуючи рівень соціальної напруги.

Основними механізмами досягнення соціальної адекватності діяльності органів публічної влади мають бути адаптаційні процеси пристосування систем управління до реальних умов існування соціальних об'єктів через самоорганізацію, саморегуляцію, самоврядування, самонавчання, самореалізацію з усвідомленням соціальної відповідальності на всіх рівнях.

Використання соціальної діагностики є необхідною умовою підвищення соціальної адекватності публічної влади. Це забезпечується більш повним урахуванням соціальних потреб та інтересів населення і розширенням участі громадськості у виявленні, аналізі та розв'язанні пріоритетних соціальних проблем. Посилити соціальну адекватність дій влади можна також завдяки частковому делегуванню повноважень щодо вирішення цих проблем самим громадянам, які мають вирішувати їх на засадах самоорганізації, само- та взаємодопомоги.

#### **Список використаних джерел**

1. *Бурега В. В.* Соціально-адекватний менеджмент : монографія / В. В. Бурега. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2000. – 379 с.

2. *Науково-освітній* потенціал нації: погляд у ХХІ століття. Кн. 2: Освіта і наука: творчий потенціал державо- і культуротворення. – К., 2004. – 672 с.

3. *Брудний В. І.* Діагностика соціальна / В. І. Брудний, А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : У 8 т. / НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8. – С. 175–179.

4. *Громадський* сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба? : заг.-націон. та експертне опитування / Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzdija\\_neutralitet-chi-borotba\\_---zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm](http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzdija_neutralitet-chi-borotba_---zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm)

5. *2013-й*: політичні підсумки і прогнози : загальнонаціональний експертне опитування / Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/2013-i-politichni-pidsumki-i-prognozi-zagalnonacionalne-i-ekspertne-opituvannja.htm>

6. Локк Д. Избранные философские произведения : У 2-х т. / Д. Локк. – М. : Соцэкгиз, 1960. – Т. 2. – 532 с.

## **МІСЦЕВІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ДЖЕРЕЛО КОГНІТИВНИХ РЕСУРСІВ ДЛЯ УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ**

**ПЕТРО СТЕХІН**

Сучасна глобальна фінансова криза, яка вносить нестабільність і невпевненість у життя всього світу, незважаючи на значні спільні антикризові зусилля країн G20, не вщухає.

Якщо мати на увазі, що дійсним джерелом цієї кризи є безкомпромісна боротьба сильних країн за обмежені ресурси планети і пов'язаний із цим перерозподіл ринків і центрів впливу, то це може продовжити її на невизначений термін, примушуючи світ жити у принципово нових умовах, складність і невизначеність яких закріплюватимуть подальше посилення сильних і багатих країн за рахунок слабких і бідних.

Для України, яка знаходиться в таборі бідних країн, такий стан речей у світі є тим більш небезпечним, що, знаходячись на кордонах зіткнення інтересів провідних світових гравців, вона змушена витримувати їх багатосторонній тиск, обмежуючи свої ресурси для власного розвитку.

В існуючих умовах Україна не має іншого виходу, як способом т.зв. трансформаційного стрибка вийти на такий рівень і характер свого розвитку, який би гарантував їй національну недоторканість унаслідок володіння нею таким унікальним ресурсом, який був би безперечно невід'ємним для країни, її народу і водночас незмінно корисним для інших країн і народів.

Таким унікальним, безумовно потрібним і сьогодні, і протягом тривалого часу, ресурсом можуть стати когнітивні технології для попередження та подолання кризових явищ у бідних країнах світу, тобто когнітивні антикризові технології, для створення яких Україна має всі наявні ресурси або безпосередній доступ до них, а саме:

- розум, досвід, історична пам'ять, менталітет і духовність працюючого народу України, об'єднаного у 12 тис. місцевих територіальних громад спільного проживання та повсякденної антикризової діяльності поточного виживання;
- систему виховання та освіти майбутніх поколінь українського народу на основі світового знання і традицій соборності України;
- наукові, управлінські й виробничі кадри України, їхні знання, вміння та навички в аналізі поточних кризових явищ і в проектуванні

та впровадженні практичних антикризових заходів у всіх сферах життя України;

- щільну комп'ютерно-комунікаційну мережу сучасного рівня в містах і швидкі темпи її поширення у сільській місцевості;
- загальнодержавну й місцеву законодавчу базу щодо проведення соціально-економічних реформ;
- досвід проведення широкомасштабних соціально-економічних та адміністративних реформ в Україні;
- удосконалену систему центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Завдання полягає в тому, щоб через системне цілеспрямоване сполучення цих ресурсів якомога швидше одержати очевидний вражаючий корисний результат.

Інструментально-технологічною основою для виконання такого завдання можуть стати вже існуючі інтенсивні когнітивні технології, в яких активне цілеспрямоване мислення просторово-розподіленого колективу експертів підтримується та стимулюється сучасними мережевими комп'ютерно-комунікаційними проектно-аналітичними засобами, різноманітними системами аналізу та структуризації антикризового експертного знання, які виводять його на рівень антикризових концепцій, стратегій, програм та систем різних типів, рівнів і призначень.

Під когнітивним ресурсом будь-якого мислячого суб'єкта мається на увазі системно взаємодіюча сукупність знань та інформації, людей, що їх виробляють і використовують, техніки, що їх накопичує, зберігає та обробляє, соціально-природне середовище, яке їх сприймає як джерело рішень щодо попередження та/або усунення впливів на них чинників, що перешкоджають їх нормальному функціонуванню в поточному та майбутньому часі.

Головною причиною кризи будь-якої мислячої істоти чи спільноти, яка в повсякденні виявляється в безладі у справах і нестачі в речах, а в глибинних своїх виявах є порушенням усталених зовнішніх меж і зв'язків істоти чи спільноти з навколишнім світом, а також порушенням усталених меж і зв'язків усередині істоти чи спільноти, є передусім недостатній, неякісний когнітивний ресурс мислячих істот чи спільнот: або слабкий за своєю потужністю, або й зовсім неадекватний за своїм змістом, неспроможний подолати складність проблем, що постають сьогодні чи мали місце раніше.

*Потужність когнітивного ресурсу істоти чи спільноти* – це їхня здатність вирішувати в одиницю часу певну кількість завдань відносно певної кількості відокремлених об'єктів, явищ або процесів, що впливають на життєздатність істоти чи спільноти в теперішньому або майбутньому часі.

Під адекватністю когнітивного ресурсу істоти чи спільноти мається на увазі відповідність лексичних, семантичних, психологічних, технічних, технологічних та інших чинників успішного вирішення завдань з виживання, розвитку та процвітання істоти чи спільноти в умовах ворожих для її життя оточення навколишнього світу або явищ внутрішнього порядку.

Як свідчить досвід понад двадцятирічної новітньої історії державотворення та антикризової роботи в Україні, когнітивний ресурс для виконання цих центральних завдань формувався в органах державної влади, переважно центральної, незначно – в органах місцевого самоврядування, і майже ніяк – у суспільстві.

І, що показово, вибудований призначеною виконавчою владою канал когнітивно обмеженої споживачької взаємодії із суспільством діє й до сьогодні. Водночас на місцях – у міських, селищних і сільських громадах, у яких, власне, і живе весь народ України (не тільки джерело влади та носій суверенітету, а й середовище для існування, виникнення та свідомої розбудови громадянського суспільства), – й досі відсутні муніципально-громадські структури, які цілком могли б активно розбудовувати громадянське суспільство України на місцевому рівні. Тим більше, що й саме місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства потребує наявності зазначених структур.

Такими структурами в Україні можуть бути координаційні ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжні органи при міських, селищних, сільських головах як обраних представниках інтересів своїх громад.

Науково-методологічним підґрунтям ініціативи зі створення місцевих координаційних рад із розвитку громадянського суспільства як громадсько-муніципальних органів мобілізації когнітивних ресурсів місцевих територіальних громад для успішної реалізації реформ в умовах затяжної глобальної кризи є світові й вітчизняні дослідження та власні розробки у сфері когнітивних і комп'ютерних технологій, місцевого самоврядування та громадянського (у т.ч. інформаційного) суспільства.

Таким чином, використовуючи наявні та розвиваючи майбутні когнітивні ресурси місцевих територіальних громад, Україна має всі підстави через свій «трансформаційний стрибок» розвернути людство від старої, тимчасової монетарної парадигми його розвитку до нової, постійної, безмежної в часі та за своїми можливостями гуманітарної парадигми його розвитку, і тим самим не тільки забезпечить своє благополуччя майбутнє, а й посяде почесне місце в людській спільноті.

### **Список використаних джерел**

1. *Каныгин Ю. М.* Введение в социальную когнитологию / Ю. М. Каныгин, Ю. И. Яковенко. – К. : Наукова думка. – 1992. – 108 с.

2. *Каныгин Ю. М.* Основы когнитивного обществознания (Информационная теория социальных систем) / Ю. М. Каныгин ; Украинская академия информатики. – К., 1993. – 236 с.

3. *Малинецкий Г. Г.* Когнитивный вызов в контексте самоорганизации / Г. Г. Малинецкий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://istina.msu.ru/media/publications/articles/c01/283/4458186/integral05.10.pdf>

4. *Буряк В.* Глобальное гражданское общество и сетевые революции : монография / Виктор Буряк. – Симферополь : ДИАЙПИ, 2011.

5. *Стехин П.* Проблеми та шляхи створення механізму реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні / Петр Стехин // Місце самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 3.

6. *Стехин П.* О разрешающей способности реформационных решений, или как нам объединить Украину / Петр Стехин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mukola.net/news.php?arhiv=1&id=41203>

## **ЛЕГТИМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**

**НАТАЛІЯ КОНШЦЕВА,**  
*доктор економічних наук, професор;*  
**ВІКТОР ВОРОПАЄВ**

Необхідність успішної модернізації усіх сфер життя України потребує оновлення суспільно-політичної моделі розвитку, перетворення громадян на впливових суб'єктів трансформацій завдяки розширенню можливостей участі громадянства у формуванні державної політики та її реалізації через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації, забезпечення представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

У сучасних умовах, як підкреслюється у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2012 р., «...позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що виявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів де-

мократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики» [1].

Значний внесок в обґрунтування взаємозв'язку сучасних процесів політичної, економічної, духовної модернізації країни та розвитку громадянського суспільства робиться вченими Національного інституту стратегічних досліджень, які ще в 2008 р. розробили стратегічні напрями розвитку громадянського суспільства України, враховуючи міжнародний досвід [2, с. 101–157]. «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» [3, с. 336].

*Однією з важливих умов розвитку громадянського суспільства є активізація участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. З-поміж завдань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства названо «налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування й реалізації державної, регіональної політики; забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підтримка різноманітних форм місцевої демократії» [1].*

Побудова громадянського суспільства передбачає активізацію місцевої ініціативи, участь членів територіальних громад у вирішенні різноманітних проблем життєдіяльності. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [4]. Співпраця влади й населення з питань соціально-економічного розвитку територій і процес місцевого самоврядування здійснюються через органи самоорганізації населення – однієї з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

*Основними завданнями органів самоорганізації населення як представницьких органів, що утворюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; задоволення со-*



ціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів завдяки сприянню в наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [5].

Наприклад, у містах можливі такі групи органів самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів (створюються частиною мешканців населеного пункту); комітети районів у містах, мешканці яких утворюють територіальну громаду самоорганізації населення; якщо в адміністративних межах населеного пункту знаходяться інші населені пункти, то їх мешканці створюють селищні комітети як органи самоорганізації населення цих населених пунктів.

Зазначений перелік органів самоорганізації населення є виключним, що дає змогу чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, які є формою об'єднання мешканців задля поліпшення рівня громадських послуг, що надаються їм у системі місцевого самоврядування, наприклад, батьківські комітети у школах і дитячих садках.

*Удосконалення діяльності органів самоорганізації населення* – це реальний спосіб підвищення якості життя членів громади. Тому дуже важливо, щоб цей процес був забезпечений дієвими інструментами й механізмами. Досить проблематичним і досі залишається вирішення того, як зробити, щоб ініціативи органів самоорганізації населення були не просто почуті владою, а мали всі шанси для втілення в життя.

*У сучасних умовах спостерігається негативна тенденція відірваності діяльності органів самоорганізації населення і від органів місцевого самоврядування, і від членів громади. Причин цього явища кілька:* недостатня, а часом і повна відсутність фінансової підтримки органів самоорганізації населення; недостатня кваліфікація їх працівників; відсутність матеріальної бази (приміщення, оргтехніки, засобів зв'язку тощо), але найголовніше – це розчарування громадськості в можливості впливати на ситуацію в мікрорайоні, кварталі, будинку. Усвідомлення причетності до прийняття рішень, того, що твій голос буде почутий, розуміння відповідальності за свої дії – саме це є основою місцевого самоврядування, що дає змогу реально залучити громаду до управління.

Актуальність проблеми налагодження діалогу між представницьким органом ради (депутатським корпусом) і громадою особливо важлива сьогодні, коли частина депутатів обрана за партійними списками і тому вони передусім представляють ідеологічну платформу своєї політичної сили. Але значна частина членів громади не позиціонує себе з тією чи іншою політичною силою, залишаючись тим самим ніби без діла.

Органи місцевого самоврядування у своїй повсякденній діяльності вирішують насамперед питання місцевого рівня: комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури та спорту, розвитку туризму, використання територій рекреаційних зон та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо [6, с. 88]. Залучення до активного діалогу значної кількості членів громади незалежно від політичних уподобань може сприяти зростанню довіри до влади, встановленню партнерських взаємовідносин між суб'єктами громади (влада й бізнес, влада та громадські організації, влада та окремих громадян), що сприятиме зростанню соціального капіталу, формуванню солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

Тому в сучасних умовах разом із матеріальними й фінансовими ресурсами першочерговими є організаційні заходи щодо вдосконалення роботи органів самоорганізації населення. *Важливим організаційним напрямом діяльності органів самоорганізації населення є забезпечення взаємодії таких ланок системи самоврядування: окремих громадян громади – група громадян – органи самоорганізації населення – міська рада.* Інструментом, що зв'язує ці ланки, може бути «місцева ініціатива». У ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що належить до компетенції місцевого самоврядування. Так само Закон гарантує обов'язковість розгляду місцевої ініціативи на відкритому засіданні ради.

Здавалося б, прийнявши положення про порядок розгляду місцевих ініціатив, рада могла б забезпечити активну взаємодію із членами громади, проте саме на цьому етапі й починаються проблеми. Як будь-який нормативний документ це положення має спиратися на чинну нормативно-правову базу. На сьогодні поняття «член територіальної громади» законодавчо не відпрацьовано. Тому «незручні» запитання від імені громади (на зразок «Хто ці громадяни, які постійно або тимчасово проживають на тій чи іншій території?», «З якого віку вони можуть реалізовувати право на місцеву ініціативу?», «Яким має бути представництво громадян від вулиці, кварталу, багатоквартирного будинку для забезпечення легітимності місцевої ініціативи?») можуть зніматися з розгляду місцевими радами за формальними ознаками.

У сучасних умовах існує нагальна необхідність підвищення дієвості такого інструменту місцевої демократії, як місцеві ініціативи. У зв'язку із цим потрібно усунути неузгодженість і навіть суперечливість норм чинного законодавства щодо забезпечення діяльності органів самоорганізації населення, а також реалізації прав громадян вирішувати питання місцевого значення.

За висновками учених відділу стратегій розвитку громадянського суспільства НІСД, «утвердження представницького правління, його самодостатність, забезпечення права громадян на повноцінну участь в управлінні державними справами слід вважати основним підґрунтям для інституціоналізації конструктивних громадських ініціатив та громадської самоорганізації, спроможності суспільства формувати відкриту й відповідальну владу, переходу від кланово-корпоративного суспільства ризику до реально діючого громадянського суспільства» [3, с. 336-337].

Для створення дієвого інституту легітимізації місцевої ініціативи як інструменту активізації органів самоорганізації населення передусім потрібно уточнити сутність, роль, сферу діяльності та правовий статус органів самоорганізації населення в контексті європейського законодавства. Доцільно також переглянути зміст таких дефініцій, як «член територіальної громади», «місцева ініціатива».

Це можна зробити лише в контексті системних реформ місцевого самоврядування й територіальної організації влади, які не здійснюються десятиріччями. Як підкреслювалося на засіданні Ради регіонів у березні 2013 р., ще з часів СРСР існує близько 90 складних утворень, коли на території міст діють кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, що не мають своєї територіальної громади.

Не відповідають сучасним вимогам Проект закону України «Про місцеві ініціативи» [8] та проекти положень про місцеві ініціативи, розроблені в різних містах країни. Крім того, що вони передбачають дуже складні й довготривалі процедури внесення та розгляду місцевої ініціативи, в них також відсутні процедури, що мають сприяти її реалізації.

Тому Проект закону України «Про місцеві ініціативи» потребує ретельного доопрацювання в напрямках нормативно-правового регулювання всіх етапів процесу реалізації права місцевої ініціативи, вдосконалення порядку внесення, процедур розгляду та реалізації місцевої ініціативи для того, щоб ця форма прямої демократії громадян була не декларативною, а реальною.

У даний час питання, обов'язкові для розгляду місцевими радами, можуть визначатися головою, виконавчими органами ради, постійними комісіями ради, депутатами, а також за рішеннями суду і протестами прокурора. Доцільно в новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачити зазначену можливість і для органів самоорганізації населення, використовуючи такий інструмент, як «місцева ініціатива».

Вирішення порушених у порядку місцевих ініціатив проблем місцевого розвитку безсумнівно сприятиме поліпшенню якості життя територіальної громади. Важлива роль у цьому процесі належа-

тиме первинній ланці самоврядування – органам самоорганізації населення.

### Список використаних джерел

1. *Стратегія* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : затверджено Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (редакція від 5 липня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

3. *Розвиток* громадянського суспільства в Україні // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 101–157.

4. *Корнієвський О. А.* Методологічна роль концепту громадянського суспільства в політичній модернізації України / О. А. Корнієвський // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : міжн. наук.-практ. конф., Київ, 12 грудня 2012 р. – К. : НІСД, 2013. – С. 335–342.

5. *Про місцеве* самоврядування в Україні : закон України (із змінами; редакція від 23 жовтня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>

6. *Про органи* самоорганізації населення : закон України (із змінами; редакція від 6.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>

7. *Коніщева Н. Й.* Проблеми вдосконалення міського управління розвитком туризму та курортів / Н. Й. Коніщева, В. М. Воропаєв // Проблемы теории и практики городского управления (экономико-правовой аспект) : IX междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 31 октября – 1 ноября 2013 г.); Институт экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк : Ноулидж, 2013. – С. 85–88.

7. *Виступ* Президента України на засіданні Ради регіонів (21 березня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>

8. *Про місцеві* ініціативи : проект закону України від 6 грудня 2013 р. № 3740 (вноситься народним депутатом України С. В. Гордієнком) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49256](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256)

**МІСЦЕВІ ПРОГРАМИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ  
ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:  
ДОСВІД УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ**

**Надія Пеліванова**

Створення державою сприятливих умов діяльності органів самоорганізації населення (*далі* – ОСН) є одним із важливих складників реформи місцевого самоврядування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Застосування програмно-цільових методів у місцевій політиці дає змогу підвищити її ефективність, оскільки органи місцевого самоврядування (*далі* – ОМС) можуть ліпше оцінити особливості соціально-економічного комплексу власного населеного пункту для визначення пріоритетності проблем життєдіяльності громад і пошуків найбільш адекватних механізмів їх розв'язання. Ухвалення програм сприяння розвитку ОСН свідчить про готовність ОМС взяти на себе зобов'язання створити належні умови для здійснення ОСН захисту інтересів членів громад, а також дає змогу вирішувати питання, які недостатньо ефективно регламентуються чинним законодавством про ОСН.

На сьогодні місцеві програми розвитку ОСН ухвалено в таких містах обласного значення України, як Вінниця [1], Запоріжжя [2], Київ [3], Луганськ [4], Луцьк [5], Миколаїв [6], Одеса [7], Сімферополь [8], Черкаси [9].

Аналіз змісту зазначених програм дає змогу виділити таку позитивну тенденцію, як підвищення ролі ОСН у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, реалізація представницького статусу ОСН здійснюється способом залучення членів ОСН до складу тимчасових комісій, робочих груп, що створюються виконавчими комітетами місцевих рад, а також сприяння участі ОСН у підготовці та реалізації програм соціально-економічного й культурного розвитку територіальної громади.

Також відповідно до місцевих програм функції ОСН не обмежуються організацією розв'язання проблем громад. Міські ради надають цим об'єднанням такі контрольні повноваження у сфері муніципальних послуг: участь ОСН у робочих групах із контролю за дотриманням населенням приватного сектору правил благоустрою міста (м. Вінниця); здійснення контролю за якістю житлово-комунальних послуг і проведених ремонтних робіт у житлових будинках на території діяльності ОСН (міста Луганськ, Миколаїв); обов'язкова участь представників ОСН та об'єднань співвласників багатоквартирного будинку в обстеженні, паспортизації житлового будинку для підго-

товки його до капітального ремонту, а також у комісії для розгляду випадків неякісного виконання робіт (м. Запоріжжя); надання контрольних повноважень за дотриманням графіка руху громадського транспорту тощо (м. Сімферополь).

Крім того, ОМС покладають на ОСН певні обов'язки щодо створення інформаційної бази даних про території діяльності ОСН (перелік вулиць, провулків, площ, кварталів, номерів будівель і квартир, об'єктів інфраструктури, демографічний склад населення). У Комплексній програмі м. Києва запроваджено контроль Київської міської ради, Головного управління з питань внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю за дотриманням ОСН вимог чинного законодавства в межах повноважень.

Загалом більшість завдань програм за умови їх виконання сприятимуть розвитку самоорганізації населення. Разом з тим міські ради у програмах не намагаються поліпшити можливості ОСН у здійсненні нормотворчої діяльності, реалізації місцевої політики у сфері містобудування, землевідведення та землекористування.

З-поміж найбільш вагомих недоліків програмних документів варто виділити недостатню кореляцію обсягів фінансування окремих заходів з їх значенням для розвитку самоорганізації членів громад; відсутність зв'язку між визначенням нових пріоритетів розвитку інститутів самоорганізації та підсумками виконання заходів програм; недосконалі вимоги до оприлюднення підсумків виконання заходів програм. Інколи це призводить до нівелювання ролі застосування програмно-цільового методу в управлінні розвитком самоорганізації громад загалом.

Окрему увагу варто звернути на проблеми нормативно-правового регулювання організації контролю за виконанням програмних документів, зокрема такі:

- відсутність у більшості програм норм про оприлюднення підсумків виконання запланованих заходів. У програмах міст Луганська та Сімферополя не вказано терміни, протягом яких має бути оприлюднена інформація про перебіг виконання програм. Відповідно до програми м. Одеси лише фінальний звіт має бути опублікований у ЗМІ та розміщуватися на офіційному сайті міста в місячний термін після закінчення термінів її виконання;

- нечіткість змісту й форми звітності про виконання заходів. У деяких програмах передбачається подання інформації у формі звіту (в містах Черкаси, Одеса, Луганськ). Однак використовується й таке формулювання, як «інформування про стан виконання програми», що дає змогу ОМС подавати ту інформацію, яка найбільш вигідно презентує результати їхньої діяльності;

- відсутність у більшості програм норм про участь інститутів громадянського суспільства у процесі здійснення контролю за виконан-

ням програм (вказано лише в документах міст Луганська та Сімферополя);

- неналежна регламентація питань аналізу виконання заходів попереднього періоду й формування завдань для подальшого розвитку ОСН. З-поміж програмних документів, що містять норми про оцінку підсумків виконання програм і розробки заходів на наступний період, варто виділити програми міст Одеси, Черкас, Луганська, Сімферополя.

Зважаючи на те, що фінансове забезпечення реалізації заходів програм є однією з найбільш важливих умов дієвості цих документів, останні мають чітко визначати обсяги, напрями та порядок фінансування. Однак у деяких програмних документах або взагалі не відображено фінансовий складник (м. Запоріжжя), або відсутня інформація про обсяг фінансування (м. Вінниця), або норми про фінансове забезпечення реалізації заходів мають відсилочний характер (м. Сімферополь) або відсутня чітка інформація про частку бюджетних ресурсів (м. Луцьк).

Питання про пріоритетність напрямів бюджетного фінансування ОМС вирішують по-різному. 56 % бюджетних коштів, виділених для виконання програми м. Миколаєва, спрямовується на інформаційну кампанію та навчання представників ОСН; у програмі м. Одеси 64,5 % бюджетних ресурсів мають забезпечити реалізацію заходів фінансової та матеріально-технічної підтримки ОСН, 22,5 % – формування бюджетів ОСН. Відповідно до програми м. Черкаси 63 % бюджетних ресурсів витрачається на виплату заробітної плати працівникам ОСН, 37 % спрямовуються на поліпшення матеріально-фінансової основи діяльності ОСН. Програма м. Києва 72 % суми бюджетних витрат на розвиток ОСН спрямовує на фінансову підтримку ОСН і виконання ними власних повноважень.

Значну роль у підготовці й виконанні програм підтримки ОСН відіграють місцеві осередки Асоціації сприяння розвитку самоорганізації, ресурсні центри підтримки ОСН, які не лише реалізують низку заходів, а й беруть участь у їх фінансуванні. Спрямування бюджетних коштів на виплату заробітної плати штатним працівникам, забезпечення необхідним майном та обладнанням, оплата комунальних послуг, ремонт займаного приміщення деяких осередків Асоціації не викликає запитань. Однак досить сумнівною є доцільність придбання автотранспорту для даних організацій (зазначається наприклад, у програмі м. Вінниці).

Необхідно зазначити, що у програмних документах відсутній єдиний підхід до вибору заходів, які не потребують фінансування. У програмі м. Черкаси відсутні джерела фінансування таких заходів, як організація допомоги неповнолітнім дітям та особам, визнаним недіє-

здатними, моніторинг діяльності опікунів і піклувальників; запровадження участі ОСН у конкурсах на отримання грантів, проведення семінарів-тренінгів із представниками ОСН, залучення мешканців громади до різних заходів (робіт із благоустрою, охорони навколишнього середовища, пам'яток культури). У програмі м. Луганська зазначено, що безоплатними заходами є сприяння у вирішенні питань щодо забезпечення ОСН приміщеннями для виконання власних повноважень, упровадження в практику участі ОСН у конкурсах на отримання соціального замовлення, забезпечення участі ОСН у вирішенні проблем місцевого значення, поліпшення нагляду за дотриманням прав споживачів – отримувачів житлово-комунальних послуг. Програма м. Києва не забезпечує фінансування таких заходів, як сприяння участі ОСН у підготовці й реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, охорони навколишнього природного середовища. Крім того, в цьому програмному документі, на наш погляд, закладено протиріччя. Так, програма визначає орієнтовний обсяг витрат на фінансову підтримку ОСН, однак у переліку напрямів діяльності відсутнє фінансування такого напрямку, як сприяння вирішенню питання забезпечення ОСН фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, необхідними для реалізації власних повноважень.

Задля підвищення дієвості програм органам місцевого самоврядування у процесі їх розроблення доцільно включити такі положення:

- визначити обсяги фінансових витрат і пріоритетні напрями бюджетного фінансування, що відповідають інтересам членів територіальних громад;
- запропонувати показники результативності виконання програм;
- встановити вимоги про щорічне оприлюднення підсумків виконання заходів програм;
- зобов'язати виконавців програм здійснювати аналіз їх виконання та причин невиконання;
- урегулювати порядок формування переліку заходів наступного періоду на підставі звітів виконавців програм, інформаційних паспортів, даних опитувань громадян про якість послуг, наданих ОСН, інших соціологічних досліджень щодо стану та проблем діяльності органів самоорганізації населення;
- розширити можливості громадського контролю за виконанням програм завдяки включенню представників органів самоорганізації населення до складу робочих комісій, координаційних рад; проведенню громадських слухань і громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування, пов'язаних із виконанням програм; залученню організацій громадянського суспільства до здійснення моніторингу за станом виконання програм; проведенню що-



річних комунікативних заходів за підсумками виконання запланованих заходів;

- регламентувати право органів самоорганізації населення надавати пропозиції до проектів міських бюджетів, проектів містобудівної документації, планів відведення земель.

Подальше поширення позитивної практики застосування програмно-цільових методів у місцевій політиці потребує ухвалення Проекту закону України «Про внесення змін у Закон України «Про органи самоорганізації населення»» від 11 грудня 2013 р. № 3704-1, в якому однією з гарантій діяльності ОСН передбачається обов'язок місцевої ради, на території якої діють легалізовані ОСН, регулярно ухвалювати цільові програми, спрямовані на підвищення ефективності їхньої діяльності [10].

### **Список використаних джерел**

1. *Про Програму* розвитку органів самоорганізації населення м. Вінниці на 2012–2016 роки : рішення Вінницької міської ради від 25.11.2011 р. № 522 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/>

2. *Про Програму* розвитку органів самоорганізації населення м. Запоріжжя на 2012–2015 роки : рішення Запорізької міської ради від 25.07.2012 р. № 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=42&pid=8791>

3. *Про затвердження* міської комплексної програми «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012–2016 роки» : рішення Київської міської ради від 15.12.2011 р. № 842/7078 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/AF9E648576EA4C9AC225799E006DF09A?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/AF9E648576EA4C9AC225799E006DF09A?OpenDocument)

4. *Про затвердження* міської цільової програми «Комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста Луганська на 2012–2015 роки» : рішення Луганської міської ради від 30.09.2011 р. №14/3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?do=search>

5. *Про Програму* сприяння діяльності та розвитку органів самоорганізації населення міста Луцька на 2013–2016 роки : рішення Луцької міської ради від 25.09.2013 р. № 45/41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-programu-spruyannya-diyalnosti-ta-rozvytku-organiv-samoorganizaciyi-naselennya>

6. *Про затвердження* Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Николаєві на 2012–2013 роки : рішення Николаївської міської ради від 23.12.2011 р. № 12/7 [Електрон-

ний ресурс]. – Режим доступу: <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/show-doc/?doc=18126>

7. *Про затвердження* Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2012–2015 роки : рішення Одеської міської ради від 23.12.2011 р. №1630-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38631/>

8. *О Программе* содействия развитию органов самоорганизации населения г. Симферополя на 2012–2016 годы : решение Симферопольского городского совета от 27.12.2012 г. № 560 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sim.gov.ua/user-files/file/r\\_560\\_yiyoylvhd\\_eidzyibaab\\_yibpesymsy\\_dynv\\_z\\_ynsayrlyidedyy\\_%281%29.pdf](http://sim.gov.ua/user-files/file/r_560_yiyoylvhd_eidzyibaab_yibpesymsy_dynv_z_ynsayrlyidedyy_%281%29.pdf)

9. *Про затвердження* Програми розвитку системи органів самоорганізації населення м. Черкаси на 2011–2012 роки (із змінами від 17.10.2013 р. № 4-127) : рішення Черкаської міської ради від 29.09.2011 р. № 3-152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.ck.ua/myrada/html/113980.php?id=113980>

10. *Про внесення* змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» : проект Закону від 11.12.2013 р. № 3704-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49267](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49267)

## **ХТО НАВЧИТЬ І МОБІЛІЗУЄ ТЕРИТОРІАЛЬНУ ГРОМАДУ?**

**Микола Гришук,**

*кандидат політичних наук*

Сьогодні науковці та практики місцевого самоврядування дедалі частіше запитують себе, чому в Україні не працюють конституційні принципи поділу влади стосовно делегування повноважень у публічних справах від верхніх владних ланок управління до рівня громадян та їх територіальних співтовариств. Адже за наявності напрацьованого законодавства територіальні громади не беруть реальної участі в безпосередній організації вирішення місцевих справ. Єдине, що можуть на сьогодні територіальні громади, – це реалізовувати право обирати органи місцевого самоврядування, які, однак, майже за місяць забувають про тих, хто їх обирає, і про те, що вони зобов'язані навчити реальному самоврядуванню кожного члена територіальної громади, надати йому можливість відчувати смак цієї влади народу.

Пояснення міститься в чинних нормативно-правових актах місцевих спільнот, зокрема у Статутах територіальних громад. Вони навіть не містять розділ «Органи самоорганізації населення» (Закон Украї-

ни «Про органи самоорганізації населення» прийнятий Верховною Радою ще 2001 р.), відсутні також Положення «Про місцеві ініціативи», «Про громадські слухання». На території Рівненської та сусідніх областей у більшості населених пунктів узагалі відсутні органи самоорганізації населення.

Соціологічні дослідження, проведені лабораторією «Громадянського суспільства та місцевого самоврядування» (функціонує при кафедрі державно-правових дисциплін інституту права імені І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»), свідчать, що в населених пунктах Рівненської, Хмельницької, Тернопільської, Волинської, Львівської, Житомирської та низки інших областей члени територіальних громад не знають про органи самоорганізації населення. Так, згідно з анкетною, поширеною студентами I курсу в місцях проживання їхніх родин, на запитання «Чи знаєте Ви про органи самоорганізації населення і про те, як вони створюються?» схвальну відповідь у м. Острозі Рівненської обл. дали лише 18 % опитаних, а 82 % чули про це вперше; у м. Рівному про це знають 25 %, вперше про це чули 75 % респондентів; у м. Дубні й м. Нетішині – відповідно 30 і 70 %; у м. Ланівцях – відповідно 15 і 85 %; у м. Тернополі – відповідно 40 і 60 %; у м. Стрию – відповідно 25 і 75 %; у м. Кременці Тернопільської обл. жоден з опитаних про це нічого не знає.

Зазначене наводить на думку про те, що, маючи Конституцію та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ми за останні 15 років так і не підійшли до розвитку демократії на місцевому рівні, що стримує формування демократичної правової держави та громадянського суспільства.

Причина цього виявилася досить простою: напрацьоване законодавство так і не дійшло до членів територіальних громад. Опитування громадян також засвідчило, що на запитання «Чи інформували Вас представники місцевої влади: а) про законодавство України, що регламентує ці питання; б) про рішення органів місцевого самоврядування, що регламентують ці питання?» більшість опитуваних знову ж таки відповіли «ні».

Це має місце тому, що на території конкретної ради відсутній всеобуч членів територіальної громади й надання первинної правової допомоги, що передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 2 червня 2011 р. Мається на увазі хоча б інформування населення про законодавство через комунальну пресу, інформаційні листи. На жаль, аналіз комунальних газет за 2012 р. засвідчив, що ці питання майже не висвітлюються на їхніх сторінках: газети заповнені оголошеннями, вітаннями, некрологами, статтями про податки та збори. І серед цього одноманіття лише 4 % припадає на інформування громадян про законодавство, до того ж не завжди конкретно.

Хотілося б нагадати обраним народом головам і радам, що згідно зі ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування належать органи самоорганізації населення. Вони є необхідною ланкою у зв'язку між жителями певної вулиці, мікрорайону, будинку та місцевою владою. Д. Кольцова, характеризуючи органи самоорганізації населення та їхню роль у системі місцевого самоврядування, зазначає, що вони є постачальниками місцевих послуг населенню; регулятором і посередником у взаємовідносинах між органами влади, місцевого самоврядування, бізнесовими структурами й населенням даної території; каталізатором активності населення та підприємницьких структур, розташованих на його території, що до підвищення якості надання місцевих послуг населенню [3]. Варто також дослухатися й до В. Кравченка, який вважає, що органи самоорганізації населення відіграють роль центру, довкола якого об'єднуються жителі будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, а їх створення й діяльність веде до структуризації жителів за територіальною ознакою та сприяє формуванню особливих локальних спільнот [4, с. 30].

Автор підтримує думку І. Шевченка про те, що завдяки діяльності органів самоорганізації населення відбуваються зміни у свідомості людей, які на власному досвіді переконуються у здатності впливати на ситуацію, брати участь у вирішенні локальних проблем, створювати спільний добробут [5, с. 86]. І це дійсно так. У м. Острозі Рівненської обл. органи самоорганізації населення були створені ще 1995 р., коли не було прийнято відповідних законів. Люди, об'єднані спільною метою, наводили порядок на прибудинкових територіях, вулицях, скверах; оцінку порушникам норм співжиття давали збори жителів вулиці чи будинку, а не адміністративна комісія при виконкомі. Крім того, жителі організували чудові свята – День вулиці, День багатоквартирного будинку, що сприяло розвитку художньої самодіяльності. На День міста людей веселили найліпші ансамблі вулиць і будинків, а не запрошені маститі виконавці, що об'єднувало жителів. У цей самий час такі органи самоорганізації населення ефективно діяли на території області й у містах Дубні та Костополі [1].

Можна й далі наводити приклади та вказувати на проблеми, проте це не допоможе справі, адже навіть там, де органи самоорганізації створені, положення про них затверджені радами, саморганізований громаді не надають широких повноважень, зберігаючи при цьому верховенство і вплив органу місцевого самоврядування. Звичайно, це не сприяє розвитку активності громадян і дедалі більше відділяє нас від перспективи мати в Україні громадянське суспільство європейського гатунку.

Зважаючи на зазначене, при кафедрі державно-правових дисциплін Інституту права ім. І. Малиновського створено Лабораторію громадянського суспільства та місцевого самоврядування, робота якої направлена на залучення студентства до активної участі в наукових роботах, співпраці з асоціаціями міст, органами місцевого самоврядування та громадянами стосовно питань розвитку самоврядних починань.

#### **Список використаних джерел**

1. *Гришук М. В.* Роль членів територіальної громади у процесі відродження міст України (на прикладі м. Острога) : навч. посіб / М. В. Гришук. – Острог : Національний ун-т «Острозька академія». 2003, – 123 с.
2. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
3. *Кольцова Д. В.* Органи самоорганізація населення в системі місцевого самоврядування : дис. ... канд. н. з держ. упр. / Д. В. Кольцова ; Донбаська національна академія будівництва та архітектури. – Макіївка, 2006. – 198 с.
4. *Кравченко В. В.* Органи самоорганізації населення: створення, легалізація, організація діяльності : нормативні акти, навч.-метод. матеріали / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 174 с.
5. *Шевченко І.* Органи самоорганізації населення: приховані ресурси територіальної громади. / І. Шевченко // Соціальна політика і соціальна робота. – № 4. – 2005. – 136 с.

## СПИСОК УЧАСНИКІВ

### **АНДРІЙЧУК**

**Тетяна  
Сергіївна**

завідувач сектору сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з об'єднаннями громадян Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України

### **АНТОНОВА**

**Олена  
Ростиславівна**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

### **БАРМАТОВА**

**Світлана  
Петрівна**

завідувач кафедри соціології та соціального управління Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України, директор Аналітичного центру вивчення суспільства, доктор соціологічних наук, професор

### **БЄЛАШКО**

**Сергій  
Олександрович**

завідувач сектору періодичних видань редакційно-видавничого відділу Національного інституту стратегічних досліджень

### **БІЛОУСОВ**

**Олександр  
Сергійович**

завідувач сектору правової експертизи із соціальних та гуманітарних питань відділу правової експертизи юридичного департаменту Одеської міської ради, кандидат політичних 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**

аспірант Національного інституту стратегічних досліджень

### **БУДКІН**

**Віктор  
Сергійович**

доктор економічних наук, професор

### **БУХТАТИЙ**

**Олександр  
Євгенович**

завідувач відділу Адміністрації Президента України, кандидат наук з державного управління

### **ВАЛЮШКО**

**Іван  
Васильович**

старший консультант відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

<b>ВАСИЛЬЄВА</b> Марія Олександрівна	викладач кафедри зовнішньої політики і дипломатії Дипломатичної академії України при МЗС України, кандидат політичних наук
<b>ВАУЛІНА</b> Файна Валеріївна	молодший науковий співробітник РФ НІСД у м. Харкові
<b>ВОЗНЮК</b> Петро Федотович	старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
<b>ВОРОПАЄВ</b> Віктор Миколайович	заступник Слов'янського міського голови
<b>ГОРДІЄНКО</b> Михайло Григорович	доцент кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України, кандидат політичних наук
<b>ГОРЕЛОВ</b> Денис Миколайович	старший консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ГРИЩУК</b> Микола Володимирович	доцент кафедри державно-правових дисциплін Інституту права імені І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», кандидат політичних наук
<b>ГУМЕНЮК</b> Ірина Олександрівна	завідувач сектору Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук
<b>ГУНЬКІНА</b> Оксана Миколаївна	магістрант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України, головний спеціаліст організаційного відділу Нахімовської райдержадміністрації у місті Севастополі
<b>ДЗУНДЗА</b> Ростислав	координатор платформи «Соціальний діалог та справедливість» Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
<b>ЗДІОРУК</b> Олена Іванівна	науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

- ЗГУРСЬКА**  
Валентина  
Леонідівна
- доцент 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
- КАЛАШНІКОВА**  
Олександра  
Євгенівна
- старший науковий співробітник РФ НІСД у м. Одесі
- КАРАСЬ**  
Євген Васильович
- аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
- КАРП'ЮК**  
Ольга  
Петрівна
- аспірант Київського національного торговельно-економічного університету
- КОНЩЕВА**  
Наталія  
Йосипівна
- академік Академії економічних наук України, доктор економічних наук
- КОРНІЄВСЬКИЙ**  
Олександр  
Анатолійович
- завідувач відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент
- КОЦЮРУБА**  
Ксенія  
Олександрівна
- аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
- ЛАРИНА**  
Наталія  
Борисівна
- перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат педагогічних наук
- ЛАЦИБА**  
Максим  
Валерійович
- керівник програм громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»
- ЛЕВЕНЕЦЬ**  
Сергій  
Володимирович
- аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
- ЛІТКЕВИЧ**  
Володимир  
Сергійович
- експерт Українського незалежного центру політичних досліджень, кандидат юридичних наук



**ЛЯСОТА**

**Людмила**

**Іванівна**

**МАЙБОРОДА**

**Олександр**

**Микитович**

провідний науковий співробітник відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук виконуючий обов'язки директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, доктор історичних наук, професор

**МАРТИНЕНКО**

**Володимир**

**Федорович**

професор кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор

**МАСЛОВА**

**Ірина**

**Олександрівна**

**МАТВІЄНКО**

**Анатолій**

**Сергійович**

здобувач Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України докторант Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат політичних наук

**МЕДВІДЬ**

**Федір**

**Михайлович**

професор кафедри історії та теорії держави і права Інституту права Міжрегіональної академії управління персоналом, кандидат філософських наук

**МИХАЙЛЕНКО**

**Поліна**

**Михайлівна**

головний спеціаліст відділу комунікацій із державними органами і громадськістю та організації доступу до публічної інформації Департаменту інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення Міністерства охорони здоров'я України, кандидат біологічних наук

**ОЗЕРНА**

**Ольга**

представник офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні

**ОКША**

**Наталія**

**Вікторівна**

заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, завідувач відділу комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України

**ОМЕЛЬЧУК**

**Володимир**

**Васильович**

провідний науковий співробітник Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника, кандидат історичних наук

**ОПАЛЬКО**

**Юрій**

**Володимирович**

завідувач сектору громадської самоорганізації відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

- ПАЛІЙ**  
Ганна  
Олександрівна
- завідувач сектору державно-громадської взаємодії відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
- ПЕЛІВАНОВА**  
Надія  
Іванівна
- старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
- ПЕЧЕНКІН**  
Ігор  
Віталійович
- перший заступник голови Всеукраїнської громадської організації «Правозахисна організація «Спільна мета»
- ПЛЯЄВ**  
Ігор  
Славович
- провідний науковий співробітник державної установи «Інститут всесвітньої історії Національної академії наук України», доктор політичних наук
- ПОЖИДАЄВ**  
Євген  
Олександрович
- науковий співробітник РФ НІСД у м. Донецьку, кандидат політичних наук
- РОЗОВА**  
Тамара  
Вікторівна
- завідувач кафедри філософської антропології Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, доктор філософських наук, професор
- РУДЯКОВ**  
Павло  
Миколайович
- професор кафедри слов'янської філології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор філологічних наук
- САЦЬКИЙ**  
Павло  
Вікторович
- доцент кафедри політичної історії ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», кандидат історичних наук, доцент
- СЕРБІНА**  
Юлія  
Володимирівна
- старший науковий співробітник РФ НІСД у м. Одесі
- СМОЛА**  
Лідія  
Євстахіївна
- професор кафедри видавничої справи та редагування НТТУ «Київський політехнічний інститут», керівник Департаменту аналітики та соціологічних досліджень Українського Фонду Демократії «Спочатку люди», доктор політичних наук, доцент
- СТАДНИК**  
Роксолана  
Ігорівна
- заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, начальник Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України

<b>СТЕХІН</b> Петро Дмитрович	президент Миколаївського міського інтелектуально-комп'ютерного клубу «Третя хвиля»
<b>СТОЙКО</b> Олена Михайлівна	науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат політичних наук
<b>ТАРАН</b> Тетяна Семенівна	аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. Н. Корецького НАН України
<b>ТКАЧ</b> Олег Іванович	професор кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор політичних наук
<b>ТОКАР-ОСТАПЕНКО</b> Олена Василівна	старший консультант відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ТРАЧУК</b> Володимир Омелянович	старший викладач Національного університету державної податкової служби України
<b>ЧЕКАЛЕНКО</b> Людмила Дмитрівна	професор кафедри регіональних систем та європейської інтеграції Дипломатичної академії України при МЗС України, доктор політичних наук, професор
<b>ЧОРНА</b> Лідія Валеріївна	начальник Управління по роботі зі зверненнями, запитами на інформацію та забезпечення особистого прийому громадян Вищої ради юстиції, кандидат політичних наук
<b>ЦОКУР</b> Євген Георгійович	завідувач кафедри політології Запорізького національного університету, доктор політичних наук
<b>ШАЙГОРОДСЬКИЙ</b> Юрій Жанович	головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, доктор політичних наук
<b>ШЕРЕМЕТЬЄВА</b> Лариса Анатоліївна	старший викладач кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України
<b>ЯБЛОНСЬКИЙ</b> Василь Миколайович	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент

\* Посади та звання вказано станом на дату проведення заходу

## ЗМІСТ

<b>ВСТУПНЕ СЛОВО</b> .....	3
<b>Яблонський В.</b> .....	3
<b>ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ</b> .....	6
<b>Майборода О.</b> Перспективи реалізації концепції відкритого урядування у вирішенні загальнонаціональних проблем .....	6
<b>Лациба М.</b> Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції .....	12
<b>Цокур Є.</b> Особливості використання суспільного ресурсу у процесі державотворення .....	17
<b>Смола Л.</b> Суспільна активність громадян України: чинники й тенденції .....	20
<b>Зоткін А.</b> Чинники розвитку громадянського суспільства в Україні .....	25
<b>ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ</b> .....	36
<b>1. ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ</b> .....	36
<b>Андрійчук Т.</b> Вплив інститутів громадянського суспільства на розвиток демократії .....	36
<b>Лясота Л.</b> Забезпечення доступу громадськості до законодавчого процесу .....	40
<b>Стойко О.</b> Толерантність як виклик для громадянського суспільства та держави .....	45
<b>Окша Н.</b> Правові засади залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу ухвалення державних рішень .....	48
<b>Бухтатий О.</b> Законодавчі аспекти посилення відповідальності за перешкоджання професійній діяльності журналіста в Україні .....	52
<b>Чекаленко Л.</b> Роль ОБСЄ у формуванні громадянського суспільства в Україні .....	55

<b>Васильєва М.</b> Формування громадянського суспільства в Україні завдяки зарубіжній допомозі.....	59
<b>2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ АКТИВНОСТІ ТА САМООРГАНІЗАЦІЇ</b> .....	64
<b>Корнієвський О.</b> Євромайдан: шляхи інституалізації громадянських ініціатив .....	64
<b>Будкін В.</b> Партії в системі забезпечення розвитку громадянського суспільства в країнах СНД .....	68
<b>Белашко С.</b> Вплив політичних партій на самоорганізацію громадян України .....	73
<b>Барматова С.</b> Місце та роль профспілок у розбудові громадянського суспільства в Україні: реалії сьогодення .....	77
<b>Таран Т.</b> Деякі питання методології дослідження соціального капіталу .....	82
<b>Вауліна Ф.</b> Громадська активність українців: шлях до роз'єднання чи консолідації?.....	85
<b>Горєлов Д.</b> Внесок організацій громадянського суспільства у формування громадянської культури .....	88
<b>Левенець С.</b> Протестна активність як складник соціально-політичної активності громадян України .....	92
<b>Коцюрuba К.</b> Соціальні мережі: засіб чи середовище протестної активності? .....	97
<b>Шереметьєва Л.</b> Роль латентних організацій у системі державного управління .....	100
<b>3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ</b> .....	105
<b>Літкевич В.</b> Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування .....	105
<b>Мартиненко В.</b> Методика оцінювання впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади в Україні .....	109

<b>Піляєв І.</b> Шляхи модернізації взаємовідносин «громадянин – суспільство – держава» у сфері національної політики: порівняльний досвід України, Росії і посткомуністичних країн ЄС .....	114
<b>Опалько Ю.</b> Залучення громадських об'єднань до формування історичної свідомості у контексті реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства .....	119
<b>Стадник Р.</b> Щодо реалізації громадянами України свого права на доступ до публічної інформації .....	123
<b>Печенкін І.</b> Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади і кримінальної юстиції у протидії злочинності та корупції .....	126
<b>Гуменюк І.</b> Соціальне партнерство в системі організаційно-правових засобів формування системи соціального захисту .....	130
<b>Валюшко І.</b> Залучення громадянського суспільства до заходів протидії корупції .....	135
<b>Матвієнко А.</b> Урахування думки громадськості у процесі адміністративно-територіальної реформи .....	138
<b>Токар-Остапенко О.</b> Механізми здійснення громадського контролю за конфліктом інтересів на державній службі в Україні .....	142
<b>Пожидаєв Є.</b> Роль громадських об'єднань у розвитку соціального міжсекторного партнерства в Україні .....	148
<b>Омельчук В.</b> Нормативно-правове забезпечення відносин між державою та церквою у Грецькій Республіці в контексті традицій державно-громадської взаємодії .....	154
<b>4. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>158</b>

<b>Крупник А., Гунькіна О.</b> Підвищення соціальної адекватності діяльності органів публічної влади на місцевому рівні на основі їх взаємодії із громадськістю .....	158
<b>Стехін П.</b> Місцеві територіальні громади як джерело когнітивних ресурсів для успішної реалізації політики реформ .....	164
<b>Коніщева Н., Воропаєв В.</b> Легітимізація місцевої ініціативи як інструмент активізації органів самоорганізації населення .....	167
<b>Пеліванова Н.</b> Місцеві програми сприяння розвитку органів самоорганізації населення: досвід ухвалення та реалізація .....	173
<b>Грищук М.</b> Хто навчить і мобілізує територіальну громаду?.....	178
<b>СПИСОК УЧАСНИКІВ</b> .....	182

Наукове видання

**ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО УКРАЇНИ:  
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ДЕРЖАВОЮ**

Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції  
(Київ, 12 грудня 2013 р.)

Літературні редактори: *О. В. Москаленко, І. С. Сандул, Н. І. Палій*  
Коректори: *О. В. Москаленко, І. С. Сандул*  
Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальна за випуск: *Н. І. Палій*

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. 12.  
Тираж 200 пр. Зам. № 266.

ДП «НВЦ «Пріоритети»  
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6  
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 3862 від 18.08.2010