

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса

ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ:
ПОШУК КОНЦЕПЦІЇ СПІВПРАЦІ

Аналітична доповідь



Київ – 2013

УДК 323.2[323.382](477)
ББК 66.2(4Укр)

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України протокол № 8 від 24 грудня 2013 р.

Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці: аналітична доповідь / за ред. О.М.Майбороди. – К.: ІПіЕНД ім.І.Ф.Кураса НАН України, 2013. – 376 с.

ISBN 978-966-02-7119-7

Аналітичну доповідь підготовлено за результатами науково-дослідної роботи «Концептуальні засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства і утвердження особистості», що виконувалася в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України у 2013 р. У ній узагальнено найбільш авторитетні і запропоновано нові теоретико-методологічні підходи до практичного вирішення проблем взаємодії влади і громадянського суспільства в Україні.

УДК 323.2[323.382](477)
ББК 66.2(4Укр)

ISBN 978-966-02-7119-7

© Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013

ЗМІСТ

Вступ	5
1. Громадянське суспільство і політичний режим в Україні	8
1.1. Сутність політичного режиму і характер державного правління (<i>Л.О.Кочубей</i>).....	8
1.2. Концепти громадянськості суспільства в ідеологіях правлячих режимів.....	22
1.2.1. Трансформація ідеї громадянського Суспільства в діяльності політичних партій України, що входили до правлячих коаліцій у 1990 – 2000-і рр. (<i>В.В.Мороко</i>).....	22
1.2.2. Позиція державного керівництва щодо ролі громадянського суспільства (<i>В.В.Мачуський</i>).....	37
1.2.3. Питання розвитку громадянського суспільства та взаємодії з його інституціями у рішеннях Уряду (<i>Т.С.Андрійчук</i>).....	47
1.3. Націоналізм як фактор державотворення і глобальних трансформацій: суспільство національне і суспільство громадянське (<i>М.Й.Беззуб'як</i>).....	56
1.4. Інституціональне забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та утвердження особистості (<i>Г.І.Зеленько</i>).....	71
1.5. Організаційна та функціональна спроможність органів виконавчої влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства (<i>Н.В.Окша</i>).....	84
1.6. Чинник політичної опозиції в утвердженні громадянського суспільства.....	89
1.6.1. Альтернативні правлячим опозиційні погляди на проблему розвитку громадського суспільства та його взаємовідносини з владою (<i>Т.А.Бевз</i>).....	89
1.6.2. Громадські організації у політичному полі (<i>Р.В.Балабан</i>).....	106
1.7. Співпраця органів державної влади з громадськими об'єднаннями у сфері побудови громадянського суспільства: аналіз форм та методів, оцінка ефективності (<i>П.І.Мяло</i>).....	111
1.8. Громадські Ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід та потенціал розвитку (<i>А.М.Круглашов</i>).....	132

2. Правовідносини між державою, суспільством і громадянами в Україні.....	156
2.1. Оцінка вітчизняного законодавства, яке стосується громадських організацій (<i>М.С.Кармазіна</i>)	156
2.2. Законодавче забезпечення прав і свобод особистості (<i>В.В.Мойсієнко</i>).....	177
2.3. Дотримання органами виконавчої влади законодавства з питань доступу до публічної інформації (<i>Р.І.Стадник</i>).....	202
3. Розвиток інформаційної демократії в Україні (<i>А.М.Митко</i>)	212
3.1. Досягнення і проблеми української держави в сфері реалізації інформаційної демократії.....	212
3.2. Концептуальні засади оптимізації процесів формування інформаційної демократії в Україні.....	224
4. Державний, суспільний та особистий інтерес: модель узгодження	244
4.1. Дискусивні форми визначення загальнонаціональних Інтересів (<i>О.В.Лісничук</i>)	244
4.2. Практика та проблемні питання проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю (<i>Н.В.Окша</i>).....	263
4.3. Роль громадських організацій у формуванні та реалізації державної політики (<i>Г.І.Зеленько</i>)	275
4.4. Громадські ради при органах виконавчої влади: досвід, проблеми, шляхи оптимізації діяльності (<i>Т.С.Андрійчук</i>).....	289
4.5. Перспективи використання потенціалу етнічних, конфесійних та і етно-конфесійних спільнот для вирішення соціальних і гуманітарних проблем суспільства (<i>В.Р.Нахманович</i>).....	301
4.6. Концептуальні основи формування державної політики щодо ісламських громад в Україні (<i>М.І.Кирюшко</i>).....	323
4.7. Перспективи реалізації концепції відкритого урядування у вирішенні загальнонаціональних проблем (<i>О.М.Майборода</i>).....	339
4.8. Участь України у реалізації міжнародної ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" (<i>Н.В.Окша</i>)	357
Висновки	367

ВСТУП

Тема взаємовідносин влади і громадянського суспільства має в собі доволі контroversійне запитання – якщо громадянське суспільство є традиційним опонентом влади, то чи зацікавлена вона у сприянні його розвитку та й взагалі у співпраці з ним? Загалом, життя демократичних країн показало суттєву користь для держави від її сприяння громадським організаціям (ГО). Користь проявляється і продукуванням громадянським суспільством альтернативних державним проєктів, які нерідко або в цілому, або сюжетно є більш досконалішими за державні; і здійсненням моніторингу ситуації у тих сегментах суспільства, до яких не доходить увага державних інституцій; і наданням суспільству послуг, які для державних установ видаються не вартими зусиль і т.д.

Українська держава декларує готовність сприяти розвитку громадського суспільства і підтверджує декларації реальними кроками. Вже накопичений досвід здійснених нею зусиль дає можливість для його осмислення на предмет відповідності загальним концепціям громадського суспільства і вітчизняній специфіці його становлення.

Концептуальне розуміння характеру громадського суспільства в першу чергу визначається типологізацією політичного режиму і оцінкою державного управління України. Розуміння сутності еволюції системи влади на кожному з етапів дає можливість простежити зміни і у розвитку громадянського суспільства. У свою чергу, залежність характеру політичного режиму від ідеологічних пріоритетів правлячої політичної сили спонукає до аналізу теми, яка стосується присутності ідеї громадянського суспільства у діяльності правлячих політичних сил та Президентів України, а насамперед – про розуміння правлячими партіями, керівниками держави цієї ідеї. Дослідження в такому ракурсі дає можливість, на прикладі ставлення правлячих партій до ідеї громадянського суспільства, встановити достовірність проголошуваних ними концепцій щодо організації суспільно-політичного життя в Україні.

Одне із важливих концептуальних питань – про взаємозв'язок між ідеєю громадянського суспільства, в якому втілено ідею демократії, та національною ідеєю, або ідеологією націо-

налізму, на якого прийнято дивитися як на антипод демократії. Зважаючи на потужний інтегративний потенціал кожної із цих ідей, корисно проаналізувати як точки розходження, так і точки дотику між ними.

Проблема сприяння з боку держави розвитку громадянського суспільства привертає увагу двома сторонами – і зацікавленістю громадських організацій у своїй участі в управлінні суспільними справами, і зворотною зацікавленістю органів влади й державного управління. Питання полягає в тому, чи бачить держава у громадських об'єднаннях рівноправного партнера.

З'ясуванню питання про правдивість і щирість державних декларацій і прийнятих правових документів на підтримку ідеї громадянського суспільства суттєво допоможе аналіз відповідних інституційних ініціатив влади, зокрема щодо функціональної активізації відповідних органів влади та управління в напрямках матеріально-технічного та фінансового забезпечення неурядових організацій.

Якщо виходити із концепції агентів політичного поля, які мають представляти на ньому інтереси різних суспільних сегментів, то громадські організації можуть бути названі найпомітнішими серед них. Але важливо розглянути не тільки їхню суто лобістську роль, а й їхню функцію як школи соціального партнерства, лідерства, соціальних комунікацій, громадських експертиз.

Загальні концептуальні підходи до вивчення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства потребують ілюстрації сюжетами із конкретної регіональної ситуації з розвитком громадських організацій та з їх взаємодією з органами влади. Такий аналіз дозволяє глянути на проблему не тільки виходячи із загальних теоретичних уявлень, хоч якими правильними вони є, а також із обставин, пов'язаних із загальною громадською активністю населення, фаховим рівнем громадського активу тощо.

Аналіз стану співпраці ГО з владою на місцях дає кращу можливість оцінити доцільність запровадження громадських рад при органах виконавчої влади форми взаємодії держави і суспільства. Один з аспектів піднятої теми – аналіз стану інформаційної демократії як однієї з головних умов функціонування громадянського суспільства, у т. ч. оцінка діяльності органів влади щодо

публічної відкритості інформації про її діяльність. Не менш важливо також розглянути і проблеми взаємодії влади з громадськими організаціями етнічної та релігійної спрямованості.

Аналітична доповідь підготовлена в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України за результатами виконання наукової роботи "Концептуальні засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства і утвердження особистості" в рамках цільової комплексної програми наукових досліджень НАН України "Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід та потенціал взаємодії".

1. Громадянське суспільство і політичний режим в Україні

1.1. Сутність політичного режиму і характер державного правління

Базовою функціональною характеристикою організації влади виступає поняття "політичний режим", яке окреслює реальну роль тих чи інших інститутів державної влади, дійсний стан демократії та способи владарювання у країні. Потреба в ґрунтовному аналізі розвитку, трансформації та функціонування політичного режиму в Україні залишається актуальною найперше з огляду на зміни, що відбуваються ній.

Політичний режим прийнято розуміти як сукупність явних або прихованих структур, які визначають форми і канали доступу до провідних урядових посад, а також характеристики діячів, які вважаються для цих структур відповідними або невідповідними, використовувані ними ресурси і стратегії в цілях отримання бажаного призначення[1, с.73], тобто як характер відносин між центральними органами держави, здійснення державної влади, як систему методів і способів здійснення влади (політичної або державної).

У сучасній науковій думці сформувались і конкурують один з одним три основних підходи до визначення політичного режиму. Перший пов'язує політичний режим і політичну систему та отримав назву "правового" і його характер визначається історичним періодом, який переживає держава, політичною системою, що склалася, ходом політичного процесу та розстановкою політичних сил, впливом політичних традицій і норм, політичної культури, усіх компонентів політичної системи [2, с.10]. У межах другого підходу – соціологічного – політичний режим визначається як соціально-політичний механізм, форма взаємодії управляючих і тих, ким управляють, певне поєднання партійної системи, виборчої формули, типів прийняття рішень і взаємодії груп впливу [3, с.53]. Третій підхід отожднює поняття "режим" з поняттям "політична система" [4, с.522]. Зазначений підхід дає

можливість розглядати різні форми правління в цілому, в їх системно-функціональній динаміці.

Таким чином, для визначення сутності політичного режиму оперують такими його елементами, як процедури і способи формування інститутів влади, стиль прийняття політичних рішень, тип взаємодії влади і громадян.

В склалася ситуація, коли демократія існує тільки за формою, але не за суттю, а інститути демократичного суспільства використовуються владою для легітимації непрозорих і недемократичних дій, публічна політика підміняється маніпуляціями суспільною свідомістю. Замість демократичних інститутів діють клановість і корупція.

Протягом двадцяти двох років потенціал розвитку Української держави був спрямований не на економічний розвиток і модернізацію всієї країни, а на зростання добробуту олігархічних утворень (сімей), у чому їм активно допомагала влада. У свою чергу, олігархат взяв представників влади на матеріальне утримання, забезпечивши їм високу якість життя. Зміцніла і набула зухвалих форм корупція.

Відповідно до результатів індексу сприйняття корупції станом на 2012 р. Україна посідає 144 місце зі 176 країн, охоплених дослідженням (для порівняння: у 2002 р. посідала 84 позицію). Найголовнішими чинниками зростання корупції, на думку експертів Transparency International, стала бездіяльність Національного антикорупційного комітету при президентові України [5].

Прийняття політичних рішень здійснюють кулуарно, не публічно, українське суспільство фактично позбавлено інформації про їх реальні наслідки. Українська держава перебуває у стані інституціональної незавершеності та раціонально-бюрократичної трансформації. Проблема полягає в тому, що в Україні так і не утворилася відповідальна бюрократія, натомість утвердився неопатрімоніальний тип влади з пануючим бюрократичним режимом [6, с. 15].

Досліджуючи особливості пострадянських трансформацій в Україні в аспекті визначення типу політичного режиму, більшість дослідників відносять його до змішаного або гібридного типу, коли демократичний процес набуває синусоїдального характеру, тобто як можливість реверсивного руху назад, до авторитаризму

режимів, так і можливість входження до чергової, "четвертої хвили", демократизації XXI ст.[7, с.26].

Гібридні політичні режими є певним симбіозом авторитарних і демократичних тенденцій. Такі режими в науковій літературі отримали різні назви: демократура (передбачає демократизацію без лібералізації, тобто пропонується багатопартійна система і конкурентні вибори, але участь у виборчому процесі розглядається владою як демонстрація підтримки режиму); диктократія (лібералізація без демократизації і в умовах нерозвинутої економіки, людям надані певні права, але відсутнє розвинуте громадянське суспільство); делегативна демократія (виборці делегують президенту робити все, що він вважає за потрібне). Найбільш різкі назви – диктабанда та демокрадура [8]. Що ж до політичного режиму України, то тут поєдналися риси демократичного, авторитарного, тоталітарного, охлократичного режимів з окремих елементами анархії[9].

У "помаранчевий" період після зміни перших осіб фундаментальні правила "політичної гри" фактично не змінилися. Змінилася лише одна складова режиму — суб'єкти влади. Після зміни влади в процесі подій листопада-грудня 2004 р. міг розпочатися новий етап суспільних і політичних трансформацій, але він зупинився і поступово переріс в кризу. Урядова криза вересня 2005 р., парламентсько-урядова криза січня, парламентська криза липня 2006 р., інституційна криза квітня 2007 р., системна криза вересня-грудня 2008 р., а також множинні епізоди загострення відносин з Росією — основні політичні потрясіння України останніх років.

Якщо Президент Л.Кучма був домінантою політичного простору, то за його наступника В.Ющенка відносини між гілками влади набули вираженого характеру змагання, навіть конфліктного. Тому є підстави стверджувати, що політичний режим змінився лише в частині суб'єктів, що сприяло його трансформації від слабкого патримоніально-олігархічного авторитаризму до дефектної демократії[10].

З огляду на дане визначення постає завдання дослідити, чи насправді відбулася зміна політичного режиму в Україні. Для такого аналізу доцільно взяти 8 індикаторів зміни режиму,

розроблених британською неурядовою організацією "Policy-Exchange" – зміна лідерства, реформа державного апарату, відплата за минуле, нові еліти (що замінюють старі), розосередження економічної потужності, розвиток і зростання громадянського суспільства, відкритість політичної системи та загальна оцінка[11].

В Україні відбулося усунення вищого керівництва колишнього режиму (зміна лідерства). В той же, спроба здолати соціальні, політичні та економічні наслідки існування колишнього режиму виявилася безуспішною. Структура еліт змінилася приблизно на третину. Не відбулося і розосередження економічної влади. Посилився вплив ГО на вирішення суспільних проблем. Але залишилася низькою участь них населення – на рівні 2.3% [12]. Триває практика кулуарних домовленостей між політиками.

Оцінювання політичних ризиків (стабільності/нестабільності) політичного процесу в опитуванні експертного середовища (представників недержавних і державних організацій) 10-16 січня 2012 р. показало низьку оцінку активності держави утвердження прав і свобод людини. Найвищі експоненти думок експертів показують, що дії влади суперечать такій задачі у напрямку забезпечення свободи вираження поглядів (48%), у напрямку забезпечення свободи мирних зборів (52%). Проблемним визнано забезпечення права на справедливе і неупереджене судочинство (52% опитаних), захист права власності викликає занепокоєння майже у 40% опитаних [13, с.5].

Центрами вироблення політичних (державних) рішень, отже і політичного впливу, залишаються Президент і коло його найближчих радників (так вважають 91% опитаних), у тому числі з адміністрації Президента (74%). Водночас зберігається суттєвий вплив на вироблення рішень з боку непублічних кіл (56%), тобто груп, формальний статус яких у системі вироблення та ухвалення рішень не співпадає з їхнім формальним публічним статусом. Фіксується недостатність політичної автономії Уряду як колективного органу управління: 43% експертів відвели йому 4 позицію у системі інституціоналізації рішень, уряд сприймається як ретельний виконавець політичної волі. Загалом вироблення рішень зосереджується на центральному рівні, жоден із експертів навіть не вказує на органи місцевої виконавчої влади чи органи місцевого

самоврядування як на виробників пропозицій до державних рішень.

"Демократію" досить часто плутають зі свободою чи багато-партійністю. Насправді ж це система, у якій повноцінні громадяни беруть участь в управлінні (містом, регіоном, державою), безпосередньо впливаючи на рішення, які ухвалює влада. Все, що для цього потрібне – наділення правом голосу громадян та їх бажання брати участь у вирішенні долі власної країни [14]. Проте обмеження демократичних принципів, які існували за "кучмізму", ротсуьні і в нинішньому державному правлінні. Наочно це підтвердила епопея з прийняттям закону "Про основи державної мовної політики", за яким російська мова автоматично стала регіональною у дванадцяти областях України та в Криму. І хоча цей закон не розколов країну, але і масової підтримки не знайшов. Після парламентських виборів мовне питання перестало бути провідною темою у ЗМІ, про нього забули спікери Партії регіонів, зрідка згадують в опозиції, як правило ігнорує влада. Як зазначає український політолог В.Карасьов, закон ухвалювався не на роки, а на три місяці виборчої кампанії. Мовний закон допоміг мобілізувати електорат Партії регіонів у південно-східному регіоні, проте не сприяв загальній підтримці російської мови в Україні: якщо у лютому 2012 р. ідею надання російській мові статусу другої державної підтримували 45 % проти 46 %, то відразу після прийняття закону "за" виступили 41 %, проти — 51 % [15].

Характер політичного режиму сполучений з формою державного правління, яка розуміється як спосіб і порядок формування вищих органів державної влади і механізм їх компетенційних взаємовідносин [16, с.5].

Форма державного правління – "це не просто теоретична абстрактна категорія науки, а той ключ, за допомогою якого ми можемо розібратися в значенні тієї чи іншої системи органів державної влади, встановленої конституцією відповідної держави"[18, с.340]. Вона є певним способом організації верховної влади в державі, який характеризується структурою, порядком формування, компетенцією вищих органів державної влади, встановленим порядком взаємовідносин між ними, ступенем участі населення в їх формуванні[19, с.82]. Форма правління завжди була і залишається

стрижневим елементом конституційного устрою і питанням фундаментального історичного вибору для кожної нації. [20, с.160]. При цьому варто відзначити, що специфіку й особливості форми держави визначає також характер взаємин держави та його органів із недержавними організаціями (партіями, профспілками, суспільними рухами, церквою й іншими організаціями). [21].

Своєрідність моделі поділу державної влади в президентсько-парламентській республіці полягає в тому, що її функціональний аспект залежить від співвідношення політичних сил у парламенті. У разі перемоги на парламентських виборах політичної партії, яка підтримує президента, уряд фактично формується президентом. Коли на парламентських виборах перемагає опозиційна президенту політична партія парламентом, це відповідно, зумовлює два можливі періоди (цикли) функціонування державного механізму президентський та парламентський ("співжиття влади").

У різні періоди людської історії сформувалися різні форми правління [17, с.19-20], у т.ч. президентсько-парламентська й парламентсько-президентська республіки. Основними критеріями їх розрізнення є: співвідношення обсягу повноважень глави держави й парламенту в механізмі формування й відповідальності уряду; відсутність або наявність підстав розпуску парламенту президентом; обсяг інших повноважень президента (представницьких, виконавчих, арбітражних, нормотворчих тощо).

Особливістю президентсько-парламентської моделі є можливість конкурування за право формування уряду між президентом і парламентом. У центрі такої конкуренції – право президента на розпуск парламенту. У парламентсько-президентській республіці глава держави як арбітр зазвичай забезпечує узгоджене функціонування державних органів, виступає гарантом додержання конституції, незалежності й територіальної цілісності.

Правові ознаки парламентсько-президентської республіки: компетенційна перевага парламенту у формуванні уряду; юридична відповідальність уряду перед парламентом і складання повноважень перед новообраним парламентом; наділення глави держави правом розпуску парламенту за певних конституційно визначених підстав; наділення президента суттєвими повноваженнями: у внутрішній і зовнішній політиці, функціонально поєднаними зі

сферою виконавчої влади, пов'язаними з його можливістю втручатися в нормотворчий процес (право законодавчої ініціативи, відкладального вето й видання актів, які мають силу закону).

Головна відмінність між президентсько-парламентською та парламентсько-президентською формами правління полягає у ступені незалежності виконавчої влади від законодавчої. Для президентсько-парламентської форми правління характерним є більш чітке розмежування законодавчої і виконавчої влади, при чому остання є достатньо незалежною. За парламентсько-президентської форми правління, навпаки, виконавча і законодавча влади взаємопов'язані та взаємозалежні.

Однак, з огляду на проблеми провадження непопулярних реформ та розвитку політичних конфліктів, найбільш істотною є дещо інша відмінність. За президентсько-парламентської форми правління владу уособлює одна людина – президент, тоді як за парламентсько-президентської форми правління в структурах виконавчої влади представлена множинність партій, та, відповідно, точок зору. З однієї сторони, це означає, що парламентсько-президентська форма правління більше відповідає демократичному поступу країни, оскільки дозволяє задіяти у виконавчій владі усі суспільні сили, з іншої, слід враховувати той факт, що множинність владних груп, політичних позицій, думок та намірів значно підвищує, особливо в перехідний період розвитку країни, ризик виникнення кризових ситуацій, оскільки різним групам з багатьох політичних питань важко дійти до остаточної згоди.

На думку представників школи системного аналізу, існує чотири основних процеси взаємодії між елементами політичної системи, і саме неоднаковість їх перебігу в різноманітних політичних системах є головним фактором диференціації політичних режимів. До цих процесів належать: організація влади чи правління; оформлення інтересів; організація згоди в суспільстві; організація системи права [22, с.4].

Процес інституціоналізації новоствореної української держави відбувається у вигляді поступової реалізації реформ. В процесі політичного реформування системи влади в Україні умовно можна виділити чотири етапи, основним чинником розподілу яких виступають конституційні зміни, започатковані прийняттям Основного Закону держави та наступним внесенням до нього змін:

- **1991–1996 рр.** – становлення вітчизняної політико-адміністративної системи, яке завершується прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України;

- **1996 р.** – **перша половина 2004 р.** – перехідний етап, обумовлений розробленням засад політичної та адміністративної реформ відповідно до прийнятої Конституції України;

- **друга половина 2004 р.** – **2010 р.** – політична реформа, обумовлена прийняттям нової редакції Конституції України та суперечливий процес її практичного впровадження;

- **2010 р.** – **до сьогодні** – етап практичної реалізації політичної реформи, обумовлений визнанням Конституційним Судом України змін, внесених до Основного Закону у 2004 році такими, що не відповідають Конституції України.

Кожен з цих етапів супроводжувався постійною політичною конкуренцією, яка викликала кризові явища в політичній системі. Новий етап розпочався 30 вересня 2010 р., коли Конституційний Суд України скасував конституційну реформу 2004 року і політична система країни повернулася до президентсько-парламентського формату, який існував до 2006 року. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень [23, с.5], відновлена система створює значно менше конфліктів у системі влади і сприяє порозумінню і конструктивній роботі.

Згодом парламентом було прийнято новий Закон України "Про Кабінет Міністрів України", а також зміни до Регламенту Верховної Ради і 32 інших законів, що були спрямовані на приведення правової основи у відповідність до положень Конституції 1996 року.

Загалом, після президентських виборів 2010 року в Україні склалися досить сприятливі політичні умови для забезпечення дієздатності органів влади: глава держави, керівництво уряду, "кістяк" парламентської більшості, більшість у значній частині обласних і міських рад є представниками однієї політичної партії і не мають принципових суперечностей щодо бачення перспектив подальшого розвитку України[24, с.199].

Після виборів президента у 2010 р. Україна пішла шляхом посилення президентських повноважень після того, як парламент затвердив поправки до Закону "Про Кабінет міністрів" і до Закону "Про центральні органи виконавчої влади". Законотворчі винаходи

Міністра юстиції О.Лавриновича депутатська більшість схвалила, проігнорувавши зауваження опозиції. Президент взяв під особистий контроль виконавчу владу, що не передбачено жодною з редакцій Конституції. Основний Закон суворо забороняє виходити за рамки узаконених повноважень. До того ж ще 2003 року Конституційний постановив, що президентські повноваження вичерпно визначені Конституцією. Тим не менше, Президент В. Янукович де-факто став главою виконавчої влади [25], а Уряд дедалі більше виконує технічну.

Фактична зміна форми правління в Україні після скасування політичної реформи спричинила ряд ризиків.

1. Ризок протиріччя по лінії уряд – парламент в процесі створення відповідального та підтриманого більшістю депутатів уряду. Зміна конфігурації фракцій у парламенті, або ж зміна глави уряду чи президента, може вплинути на результативність підтримки парламентом урядових ініціатив.

2. Ризик зміщення центру прийняття рішень від колегіального органу (парламенту) до однієї особи (президента). Тим самим зменшується можливість прийняття компромісних рішень по суперечливим політичним питанням [27, с.87].

3. Ризик зростання протистояння у стінах Верховної Ради, у т.ч фізичного, чим і надалі підриватиметься довіра населення до неї.

В українському суспільстві і без того зростає недовіра до влади. Якщо відразу після президентських виборів 2010 р. відносна більшість громадян (49,2% у травні 2010 р.) вважали, що "нинішня влада краще попередньої", то навесні 2013 р. так вважають 24 %, а 39,6% вважали, що нинішня влада або нічим не відрізняється від попередньої, а ще 31,3% – що вона є ще гіршою [26].

Влада вдається до проєвропейської риторики, водночас посилюючи контроль над судово-правовою системою, над ЗМІ. На початку 2010 року журналісти України, зокрема телеканалу 1+1, публічно заявляли про появу цензури з боку влади. Повідомлення про тискна пресу почастишали під час Євромайданів, які утворилися наприкінці 2013 року на знак протесту проти відмови державної влади від підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Демократичному режиму притаманні такі методи функціонування влади, які реально забезпечують вільний розвиток

особистості, фактичну захищеність її прав та інтересів. Демократичний режим базується на законах, що відображають об'єктивні потреби розвитку особистості та суспільства. Основними принципами діяльності державної влади визнаються плюралізм думок та свобода слова; реально забезпечуються права і свободи громадян; реалізується ефективна система контролю населенням державної влади та гарантується незалежне правосуддя. В Україні ж склалася значною мірою олігархія – форма правління державою, коли влада зосереджена в руках вузького кола осіб (олігархів), а елементи політичної системи забезпечують таку форму правління[30, с.28-29].

Нагальною потребою на сучасному етапі є сильна демократична влада. Вона має ґрунтуватися на довірі народу, його активній участі у здійсненні державної політики. Для здобуття такої довіри вирішальними є етично вмотивовані дії владних структур, лідерів держави, політичної еліти. Остаточний вихід з глибокої економічної кризи, в якій і досі перебуває країна, можливий лише на шляху поглиблення демократії, активного використання матеріального та інтелектуального потенціалу країни. Для цього народ як суверен, від якого виходить вся влада в державі, повинен мати організаційні структури для реалізації своєї владної волі. Розвинена партійна система, сучасні форми безпосередньої і представницької демократії та опозиції – вирішальні передумови незворотності демократичного процесу.

Головним "дефіцитом" української демократії є ігнорування законів і "непрацююча" Конституція, залежність судової системи від виконавчої влади. Другим "дефіцитом" є порушення балансу в системі влади, її надмірна концентрація в руках президента і, як наслідок, "ручне" управління країною. Нарешті, вразливим місцем демократії, що небезпечно при концентрації влади в одних руках, є відсутність важелів впливу на владу, оскільки опозиція, експерти і прості громадяни відсторонені від процесу розробки й прийняття владних рішень.

Дії держави позбиранню податків стимулюються перехід бізнесу "у тінь", до контрабанди або випуску контрафактної продукції. Між тим у формуванні плану збирання податків не бере участі Міністерство економіки – та структура, яка, за ідеєю, і

повинна визначати пульс економічного життя і ту частку, яку держава забиратиме в бюджет, щоб не зупинити легальної ділової активності. Доки немає системних реформ, спрямованих на зниження "людського чинника" та автоматизацію процесів збирання податків, доти будь-які перестановки кадрів у фіскальних органах будуть схожі на перестановку меблів [32].

На нинішньому етапі розвитку українського суспільства актуальним є формування дієвого політичного класу, покликаного виконувати дві функції: перша з них – управління суспільством і державою; друга – відтворення системи цінностей, які об'єднують учасників політичного процесу.

Політичний клас є вищим соціальним прошарком, який володіє атрибутами впливу, зосередив у своїх руках реальну владу або прагне до неї в основних (ідеологічній, політичній, економічній, зовнішньополітичній) сферах життєдіяльності держави. Це депутатський корпус парламенту, адміністративно-управлінська еліта, еліта судової влади, дипломатична й військова еліта, лідери політичних партій, громадських рухів, керівники впливових політологічних центрів, фондів, політичні журналісти, політтехнологи.

Важливим для країн з трансформаційними тенденціями є формування потужного середнього класу. Соціологи і політологи ліберального табору пов'язують з середнім класом позитивні тенденції в будь-якому сучасному суспільстві. Людина середнього класу менше схильна піддаватися маніпуляціям, іти на компроміси, а у разі порушення своїх прав готова їх обстоювати легальними засобами — від суду до Майдану. Відповідальних, освічених, раціональних українців стає більше, і вони формують суспільний запит на позитивні зміни в країні [33, с.22]. Середній клас відноситься до того суспільного сегменту, який зацікавлений в покращенні управління і стає рушієм позитивних змін [34, с.22-23].

Циклічність політичного процесу в Україні в його електоральній динаміці демонструє стабільну відсутність консенсусу щодо принципів функціонування політичної системи України, перш за все між інституційними суб'єктами політики. Так, в ідмова Партії Регіонів призначати вибори в столиці – проблема й технологія, яка стосується не лише киян, бо йдеться про перспективи України 2015 р. Режим і готує технологію проведення президентських виборів, і тестує реакцію населення [36].

Складність та неоднозначність демократичного транзиту в Україні проявляється такими рисами, як незрілість політичної еліти, політична корупція, клановість та орієнтованість виключно на лідера в політичних партіях, втрата зв'язку політичних сил з виборцями за відсутності політичних, економічних та соціальних реформ призвели до тривалої політичної та економічної кризи в країні. Використання елітами демократичних лозунгів у недемократичній боротьбі за владу стало спонукальним чинником для зростання в українському суспільстві попиту на політика із "сильною рукою". На думку політичних аналітиків, повернення чи відновлення авторитаризму в Україні малоімовірно, оскільки концентрація влади в руках однієї групи буде згубною для самих авторів і виконавців, адже однопартійні чи персоналістські режими є неефективними, недієвими і нестабільними [37, с.199]. Проблема полягає в тому, щоб в умовах несформованого громадянського суспільства ця "сильна рука" не зумовила реверсний рух від демократії до авторитаризму [38, с.121].

Україна сьогодні знаходиться у зоні "сейсмічної небезпеки". Вона навманима формує прийнятний для неї політичний курс. На користь України є збалансована, багатовекторна політика, орієнтована як на схід, так і на захід. Хронічною є лише непослідовність самої влади: "... хоч би хто керував в Україні, існує прірва між заявленими принципами, підписаними документами й дотриманням зобов'язань.... особисті, родинні, кланові інтереси для влади в Києві завжди були важливішими за національні" [39, с.14; 40, с.41].

Визначаючи ступінь демократичності політичного режиму, як правило оцінюють "якою мірою держава узгоджує свою політику з тими вимогами своїх громадян, що були висловлені" [41, с.29]. В Україні, упродовж усього періоду демократичних трансформацій не відбувалося ані узгодження позицій влади з позиціями громадян, ані систематичного процесу агрегації та артикуляції їхніх інтересів. Недопущення громадян до формування політичного порядку денного в загальнонаціональних масштабах дозволяє владі, з одного боку, проектувати політичну участь громадян, контролювати її за допомогою політичних технологій та сприяти поширенню згубної практики звернення до абсентеїзму.

Список використаних джерел та літератури

1. Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies // Ed. by O'Donnell G., Schmitter Ph.C. — Baltimore, 1986. — Vol. 4.
2. Macridis R. C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions / R. C. Macridis. — Boston, Toronto, 1986.
3. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже ; [пер. с фр.]. — М. : Академический Проект, 2000. — 277 с.
4. Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд ; [пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 544 с.
5. TransparencyInternational: Ситуація з корупцією в Україні — це ганьба для нації // Укр. правда. — 2012. — 5 грудня.
6. Zon van H. Political Culture and Neo-Patrimonialism Under Leonid Kuchma / Zon van H. // Problems of Post Communism. — 2005. — Vol. 52. — № 5. — September-October.
7. Хантингтон С. Третья волна: Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. — М., 2003. — 368 с.
8. Шмиттер Ф. Угрозы и дилеммы демократии / Ф. Шмиттер // Век XX и мир. — 1994. — № 7–8.
9. Див. Сухонос В.В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму. Монографія. — Суми, 2003. — С.158-178.
10. Див. В. Б. Пастухов. Украинская революция и Русская контрреволюция // ПОЛИС. — 2010. — № 5.
11. www.policyexchange.org.uk Roger Gough Introduction: The cost of ambition
12. http://www.dif.org.ua/ua/publications/articles/bek4_.htm
13. Основні чинники розвитку політичного процесу в Україні в 2012 році: Матеріали даних опитування експертів з питань політичного процесу / Укр. центр незалежних політичних досліджень. — К., 2012.
14. Дяченко В. Почему в Украине нет демократии? // Новости Украины. From-UA. — 2013. — 11 февраля.
15. Как закон о языках повлиял на страну. // Экономические известия. — 2013. — 9 августа.
16. Протасова В. С. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Монографія. — Х., 2009. — 282 с.
17. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: Монографія / За ред. Ф.М.Рудича. — К.:ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2011. — 452 с.

18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : В 4-х т. /отв. ред. Б. А. Страшун. – 2-е изд., испр. Идоп. – М. : Изд-во БЕК, 1996–. – 1996. –Т. 1–2.

19. Кравченко В. В. Конституційне право України : Навч. посіб. / В.В. Кравченко. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2006. – 528 с.

20. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : Навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Суботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

21. Манько О. Є. Поняття форм державного правління в конституційному праві / О. Є. Манько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 424–430 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09moevkr.pdf>.

22. Macridis R., Burg S. Introduction to Comparative Politics Regimes and Change. – 2-nd ed. – N.Y.: Harper Collins, 1991. – P.4.

23. Проблеми конституційного транзиту в Україні / Янішевський С. О., Фісун О. А. та ін.; за ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – С.5.

24. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналітичних доповідей / [за ред. М. М. Розумного, О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського, С. О. Янішевського]. – К. : НІСД, 2011.

25. Рахманін С. Нова висота Януковича // Дзеркало тижня. – 2011. – №10. – 18 березня.

26. НОВОСТИ@MAIL.RU 2013. – 19 марта.

27. Тихонюк С. А. Політична реформа в Україні: протиріччя і конфлікти / С. А. Тихонюк // Стратегічні пріоритети / [гол. ред. А. В. Єрмолаєв]. – К. : Вид-во "ФЕНІКС", 2012. – Вип. 3 (24). – С. 87-94.

28. Опозиція в Україні: стан, умови діяльності, відносини з владою // Національна безпека і оборона : журнал. – К. : Вид-во "Центр Разумкова", 2011. – № 7–8 (125–126).

29. Постсоветские СМИ: два десятилетия перемен. Средства массовой информации Украины [Електронний ресурс] / А. П. Бровкін // Сто сторон – 2011 – №11 – С.1.– Режим доступу до журн.: http://www.100storon.ru/smi_20_years/20111118/249656195.html

30. Михальченко М. Політична система в Україні: що ми модернізуємо? // Віче. – 2011. – №1. – С.28–29.

31. Золотарёва А. Украина в конце списка самых богатых стран: Наши граждане оказались в 200 раз беднее швейцарцев // Комсомольская правда в Украине. – 2013. – 28 янв.

32. Бутусов Ю. Уряд з обмеженими можливостями // Дзеркало тижня. – 2010. – № 12 (792). – 27 березня – 2 квітня.

33. Макаров Ю. Усвідомлення наввипередки // Укр. тиждень. – 2013. – №24(292). – 21-27 червня.
34. Фукуяма Ф. Становлення демократії... // Укр. тиждень. – 2013. – №38(306). – 20-26 вересня.
35. Круглашов А., Ротар Н. Авторитарні девіації політичного режиму в Україні // Сучасна українська політика. – 2011. – Вип.23.
36. Медведев О. На київському полігоні влада обкатає технологію зриву президентських виборів // Укр. правда. – 2013. – 28 березня.
37. Мацієвський Ю. Від "дефектної демократії" до квазі-авторитаризму: тенденції трансформації політичного режиму в Україні після президентських виборів 2010 р. // Наукові записки ШЕНД ім. Кураса. – 2012. – Вип.6(62).
38. Пантелейчук І.В. Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту // Актуальні проблеми держ.упр. – 2010. – №2(38).
39. Шерр Д. Особисті, родинні, кланові інтереси для української влади завжди були важливішими за державні. – Укр. тиждень. – 2013. – №4(272). – 25-31 січня.
40. Вишне夫斯基 Ю. Почему нами правят лжецы // Комментарии. – 2013. – №12. – 29 марта.
41. Тили Ч. Демократия / Пер. с англ. Т.Б. Менская. – М: Наука, 2007. – 264 с.
42. Гармс Р. Хороших новин недостатньо // Укр. тиждень. – 2013. – №19(287). – 17-23 травня.

1.2. Концепти громадянськості суспільства в ідеологіях правлячих режимів

1.2.1. Трансформація ідеї громадянського суспільства в діяльності політичних партій України, що входили до правлячих коаліцій у 1990 – 2000-і рр.

Громадянське суспільство (ГС) може визначатися і як сфера вільної та творчої життєдіяльності особистості, і як сукупність позадержавних економічних, політичних та культурних стосунків [1, с. 160], і як механізм соціальної взаємодії, що складається у сфері особистого, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічних комунікацій [2, с.163], і як комплексне соціо-культурне явище, що складається як мінімум з чотирьох елементів – соціальні інститути (громадські об'єднання, різноманітні рухи, партії,

опозиція та інститути влади тощо), соціальні практики (суспільна активність, індивідуальні дії, волонтерство), суспільні цінності (плюралізм, толерантність), громадянська культура (активна життєва позиція, громадянські уміння, громадянськість) [3], і як поєднання норм та принципів діяльності громадських об'єднань заради створення за допомогою громадянської культури правової та соціальної держави з ринковою економікою [4, с.83]. ГС є фундаментом демократичної соціальної правової держави, що спирається на "вільних людей" [5]. Завданням же останніх є фільтрація та адаптація будь-яких дій держави, їх легітимізація. ГО ввжаються тими інститутами громадянського суспільства, які здатні подолати політичну кризу в Україні, зламати десятиріччями формовану відчуженість українців та влади [6, с.8], вибудувати технологію взаємодії держави та суспільства на засадах соціального партнерства [7, с.32].

Таким чином, ГС є явищем багатоплановим, і важливе місце в ньому поруч з іншими об'єднаннями громадян займають політичні, які дозволяють акумулювати в собі прагнення та світоглядні позиції населення виступають запобіжником від скоочування в прірву авторитаризму та тоталітарного правління. З іншого боку, саме партії можуть сформувати не лише сприятливе соціально-економічне середовище для існування ГС. Фактично партії мають бути центром побудови ГС та мобілізації всього потенціалу народу ждя створення високоорганізованої постіндустріальної країни.

Провове унормування ГС в Україні почалося від її перших кроків, що відповідалу курсу на руйнування тоталітарної системи. 16 червня 1992 р. Президент України підписав підтриманий ВР України Закон України "Про об'єднання громадян". За ним, розрізнялось два види громадських об'єднань:

- політична партія та громадська організація. Відповідно всі громадські об'єднання змушені були до 1 січня 1993 р. визначитися з тим – партія вони, чи громадська організація. Що і сталося: Мін'юстом на вказаний строк було зареєстровано 20 політичних партій.

Абсолютна більшість партій та рухів головним ворогом ГС вважали тоталітаризм та його наслідки, монопольну владу однієї партії – з одного боку. З іншого боку, вони намагалися пристосувати вже існуючі, перевірені світовим політичним буттям

ідеї та програмові положення традиційних політичних течій. Відтак, громадянське суспільство мало б відроджуватися на ідеях християнської моралі (УХДФ, УХДП), національної єдності (УРП), соціал-демократичого солідаризму (СДПУ, УСДП, ОСДПУ), лібералізації, порятунку екологічної системи і т.п. Всі ці наміри розбилися об прагматизм партійно-господарської номенклатури, яка активно ділила владу та власність.

Громадські об'єднання стали основним інститутом громадянського суспільства, який функціонував у суспільних, а не приватних інтересах. Так, на думку авторів аналітичної записки "Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідь стандартам Ради Європи" саме зростання кількості даних асоціацій протягом 2006 – 2009 рр. з 46682 до 59321 (а профспілкових з 15639 до 22678, благодійних з 9590 до 11666) є свідченням процесу становлення громадянського суспільства в Україні, хоч і повільного [15]. В цьому ж напрямку йдуть міркування, що саме ГО є і гарантом розвитку демократії, і елементом взаємодії між державою та громадянами, і запорукою дійсного контролю за державою з їх боку [16, с.3–5], що саме через партії та громадські організації громадяни можуть реалізувати свої права на управління державними справами [17, с.12]. Але аналіз діяльності ГО в цілому свідчить про те, що вони майже не впливають на реальну політику. Єдині, хто мають такі можливості – це партії.

В Україні законодавче регулювання створення та діяльності партій як активного елемента практичної реалізації ідеї побудови громадянського суспільства відбувалося ще в період обговорення та прийняття нової Конституції. Тогочасний процес цілковито вписувався в логіку протистояння гілок влади і давав правові важелі представникам партій у ВР України значно підвищити їх роль у творенні ГС.

Це наочно продемонструвало обговорення тексту нової Конституції. Ще в її концепції було зазначено, що основою "суспільного і державного ладу України є політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність" [18]. З цього випливала нагальна необхідність "конституційного закріплення визначальних засад створення і діяльності громадських об'єднань (політичних партій, громадських організацій, рухів тощо)". Що і було зроблено. Так, у проекті основного закону, який виносився на всенародне обго-

ворення, трьома статтями визначались основні засади діяльності громадських об'єднань, а окремою главою – їх типологізація. Політичні партії ставилися на один щабель з масовими рухами, профспілками, релігійними організаціями [19]. Тобто – "рівні серед рівних". А тому для всіх цих видів асоціацій визначались однакові правові засади діяльності та обмеження. Пропонувалось конституційно закріпити здобутки політики департизації через заборону діяльності політичних партій у державних органах, органах місцевого і регіонального самоврядування, Збройних силах України, Національній гвардії та Прикордонних військах, а також на підприємствах. Заборонялося Президенту України займати будь-яку посаду в громадських об'єднаннях, позапартійність проголошувалась і для судової гілки влади. Ці положення були схвалені 11 березня 1996 р. Конституційною комісією та винесені на обговорення до ВР України на перше читання.

Завдяки зусиллям насамперед депутатів від "лівих" з тексту Конституції, прийнятій в першому читанні, зникла глава "Громадські об'єднання", а всі її положення були зведені до посилання на законодаче визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших громадських об'єднань [20].

Отже, в Конституції України статтями 36 та 37 було визначено основні засади створення і діяльності політичних партій. Завдяки активності представників лівих сил більш детальна регламентація діяльності партій була вилучена з Конституції, а тому вимагала законодавчого закріплення. На думку фахівців, це призвело до того, що у законодавстві встановлене занадто обмежене коло санкцій конституційної відповідальності, які можуть бути застосовані до партій [23, с.16]. Зусиллями лівих Конституція не надавала права державі фінансувати партії, що вводило їх остаточно в тіньові схеми фінансування. Разом з тим, вона закріпляла за партіями виключне право "сприяти формуванню і виявленню політичної волі громадян", а не лише власних членів, як це визначалось законом про громадські об'єднання 1993 р.

Ці та інші зміни в поєднанні з самим фактом прийняття Конституції вимагали розробки власне закону про партії, але його обговорення затягнулося на роки. Тим часом Президент підписав розроблений соціалістами закон "Про молодіжні та дитячі громадські організації". Документ, який мав сприяти їх розвитку,

був з певними особливостями реалізації закладених в ньому положень [27]. Відтепер єдиним координатором молодіжного руху визначався Український національний комітет молодіжних організацій (УНКМО). Лише він і отримував фінансову підтримку з боку держави. Більше того, всі молодіжні об'єднання країни у разі бажання отримати таку підтримку мали входити в це утворення. А беручи до уваги той факт, що УНКМО очолили представники "молодіжок" лівих партій (СКМ, УСДМ) та центристів (НДЛМ), стає зрозумілим і коло "обраних" державою організацій. В них не було місця правим. Втім, всі ці статті було оскаржено в КСУ і визнано неконституційними в грудні 2001 р. [28].

Що ж до закону про партії, то каменем спотикання в роботі над ним стали статті, які регламентували процедуру і підстави заборони партій та порядок членства в них. Не вгамувала "лівих" і згода авторів документа вилучити остаточно статтю про державне фінансування. Навіть з такими поправками за закон голосував лише 141 законодавець. Наступного разу до розгляду "партійної Конституції" парламент повернувся 21 грудня 1999 р. і хоч як дивно, 239 голосами прийняв його.

У законі політична партія визначалась як "зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах" [29]. Заборонялося бути членами партій суддям, працівникам прокуратури та органів внутрішніх справ, співробітникам Служби безпеки України, військовослужбовцям. А якщо представники цих категорій громадян мали партійність до початку виконання службових обов'язків, то мали призупинити своє членство. Партія мала створюватися лише на установчому з'їзді. Протягом року після реєстрації партії Міністром, вона була зобов'язана створити та зареєструвати партійні організації в більшості областей України, АРК, у містах Київ та Севастополь. Тепер контролювали діяльність політичних асоціацій Міністр та ЦВК, а забороняти мав право лише ВСУ.

Партійний закон було прийнято в умовах п'ятирічного жорсткого протистояння як всередині парламенту, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади, з частковим залученням в 2000-

2001 рр. КСУ. Це і обумовило його зміст, який був не лише компромісним, а й таким, що не вирішував головного завдання – структуризації суспільства як основної передумови перетворення його на громадянське [30, с.3–14].

ВР України четвертого скликання повернулася до питання державного фінансування партій. 27 листопада 2003 р. при підтримці 276 депутатів державне фінансування партій стає законодавчою нормою [31]. Але претендувати на державне фінансування можуть лише партії, які на останніх і чергових виборах народних депутатів "отримали 4 і більше відсотка голосів виборців. Щоправда, у держбюджетах коштів на це не знаходилося.

Така довга історія прийняття закону має певне пояснення. В умовах боротьби за перерозподіл владних повноважень, єдиним форпостом, який мав би протистояти виконавчій гілці влади, стали партії, представлені в законодавчому органі країни. І, хоч як це парадоксально, саме юридична невизначеність статусу останніх ставила їх у вигідні умови. Не існувало процедури і підстав, за якими можна було б хоч якось вплинути на партії, Останнє підвищувало їх роль на тлі еволюції виборчого законодавства і в очах представників ФПГ. Депутати, обрані за партійними списками, ставали недосяжними для будь-яких дій з боку опонентів, івно як і неконтрольовані виборцями, навіть за умов прийняття закону щодо "імперативного мандату". За нормами ж останніх документів будь-яку відповідальність несуть партії в цілому. Отже, відсутня персоналізація відповідальності.

З іншого боку, проведення виборів на суто пропорційній основі поставило парламентарів в залежність від партійного керівництва. А згідно нормам закону внутрішньопартійну демократію партійці вибудовують нібито самі, а в реалії так, як це бачить центральне керівництво. Ще одним здобутком компартійної номенклатури стало закріплення в законодавстві конструкції організації, притаманної виключно тоталітарним партіям: за принципом центр – обласна організація – районна (міська) – первинний осередок. Україна отримала партійну систему, наповнену віртуальними утвореннями з зареєстрованими статутами та програмами і "дутою" чисельністю партійців. Протягом 1996-2007 рр. сформувалося законодавче поле діяльності політичних партій відпо-

відно до принципів партійно-радянської системи управління країною. Остання тенденція перемогла і стала в підсумку каталізатором політичної кризи 2007 – 2010 рр.

За таких політичних реалій та логіки законодавства нинішні політичні партії формально відповідають за долю держави, мають представницький мандат від громадян і водночас саме їм не підзвітні.

Ще одним наслідком стала повна профанація принципів існування сектора громадських організації функціонерами політичних партій. Так, майже всі партії мають в своїй структурі молодіжні організації [32]. Протягом першої половини дев'яностих років молодіжні об'єднання були відтіснені від активної політичної діяльності та перестали бути самостійними суб'єктами виборчого процесу, перетворилися або на припартійні проекти, або лідери цих асоціацій намагалися створити на їх базі молодіжні політичні партії. До першої категорії слід віднести "молодіжки" партій, до другої – Молодіжну партію, Братство, Віче, КОП, Нову Генерацію, Пору тощо. Невдачі останньої категорії партій ще більше нівелювали значення молодіжного руху. Тому єдиним місцем, де він формально зберігся, виявилася мережа партійних "молодіжок". Події 2004 – 2005 рр. кардинально змінили розклад політичних сил в країні, що в свою чергу позначилось і на УНКМО та молодіжному русі. Тепер на проекти підконтрольних экс-провладним партіям молодіжних організацій кошти не надавались. Це призвело до спаду навіть декоративного молодіжного руху. Дана ніша стала зповнюватися молодіжними організаціями проросійської орієнтації, таких як Євразійський союз молоді та їм подібні. Однак, масової популярності вони не домоглися.

Не залишили осторонь лідери партій жіночі, профспілкові та інші громадські об'єднання. Так, під патронатом НДП створювались та діяли НДО "Нова Україна", Всеукраїнська Жіноча народно-демократична організація "Дія", Всеукраїнська спілка матерів загиблих (померлих) військовослужбовців в мирний час [33]. У 1999 р. народні демократи бралися за створення Всеукраїнської організації пенсіонерів [34]. У свою чергу, СДПУ(О) мала в партнерях жіночі організації "Окраса" та "Леся", низку профспілок – працівників житлово-комунального господарства, місцевої про-

мисловості, побутового обслуговування населення, працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів, Асоціації льотного складу цивільної авіації [35, с. 36]. Більше того, в 2008 р. ФПУ очолив народний депутат, член ПР В. Хара. Але навіть у період економічної кризи профспілки не артикулювали власну точку зору щодо захисту економічних прав своїх членів. Декларуючи сотні тисяч членів, у рамках загальнонаціональної акції протесту вони спромоглись "вивести" на вулиці в містах від декількох сотень до пари тисяч протестувальників в Донецьку. Таким чином, вся діяльність політичних партій в цьому сегменті призвела до знищення молодіжного, жіночого, профспілкового рухів як альтернативних, перетворивши їх на знаряддя полювання за голосами виборців або ж на засіб для створення ілюзії масової підтримки власних дій.

Ще одним з сегментів, до якого прикута увага партій, є об'єднання, створені за етнічною або ж територіальною ознакою. Це земляцтва та національно-культурні товариства (НКТ). Публічно дані об'єднання дистанціюються від будь яких партій, що дає привід не вважати їх сателітними. Втім, реальні інші. І за діями, і за наповненням керівних органів деякі з цих організацій є фактично альтернативним майданчиком для лобіювання інтересів тієї чи іншої політичної сили.

Земляцтва створені і очолюються колишніми першими особами партійно-господарської номенклатури УРСР і нинішніми можновладцями. Рівень представництва вищої бюрократії країни в цих об'єднаннях чи не найбільший серед всіх неурядових організацій [37]. Фактично в усіх земляцтвах знаходяться представники партійної еліти без огляду на конкретну партійну приналежність останніх, що робить ці об'єднання, в ідеалі, вагомим інструментом отримання гарантій для ефективного розвитку своїх областей. Насправді ж вони виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами за інтересом.

Завдяки існуванню сателітних об'єднань партії, з одного боку, можуть проводити роботу там, де це заборонено законом для них і дозволено громадським організаціям (державні установи, навчальні заклади, військові формування, судова гілка влади, підприємства). З іншого – залучати (принаймні робити вигляд, що

вони цим займаються) якнайширший загал прибічників. Проте, найголовнішим стає те, що завдяки їм вся партійна система пов'язана в єдиний блок, де роль партій зведена до функцій публічних бійців. Справжні ж причини протистоянь носять не ідеологічний характер і є відлунням боротьби за можливі переваги від результатів перерозподілу влади. Тобто, обрана сучасними партіями організаційна конструкція повністю нівелює всяку самодіяльність та внутрішній потенціал пересічного члена партії.

Принцип демократичного централізму паралізує будь-яке новаторство і низових ланок партій, і регіональних структур, виводить на перший щабель виключно лідерів партій та їх оточення, робить їх чи не єдиними реально існуючими та діючими членами власних партій. Все це разом суперечить основним принципам функціонування громадянського суспільства. Саме тому ми змушені констатувати, що політичні партії використали свої мобілізаційні можливості не на користь суспільству. Маючи всі можливості сприяти якнайшвидшому творенню ГС в Україні, вони сконцентрували всі свої зусилля на задоволення владних амбіцій та забезпечення зростання статків обмеженого кола можновладців.

Зовсім інші процеси спостерігаються саме там, де вплив політичних партій або є не таким високим як в секторі громадських об'єднань, або обмежений іншими формуючими громадянське суспільство суб'єктами. Таким сектором є релігійне життя. Саме тут відбуваються з боку громадян реакції на події всередині суспільства, які є більш-менш адекватними реальним їх настроям.

Аналіз діяльності політичних партій по практичному втіленню їхнього розуміння побудови громадянського суспільства протягом 1990-х – 2000-х рр. дозволяє нам зробити наступні висновки. На початку 90-х дані асоціації розуміли громадянське суспільство як комплексне та багатofункціональне явище, побудова якого в Україні є кінцевою метою державотворчих процесів сучасної доби. Розуміння важливості творення ГС для українського народу проявило себе в конституційному процесі, зокрема у пропозиції провладних сил регламентувати основні його засади саме в рамках конституційного права. Але надалі ситуація змінилася. Боротьба за перерозподіл владних повноважень та матеріальних благ вимагала від основних політичних гравців виведення за

межі конституційного права питань, пов'язаних з власністю, владними повноваженнями та формуванням плюралістичної партійної системи. Наслідком стало вихолощення процесу становлення реального, а не паперового, громадянського суспільства. Провладні та парламентські партії почали готувати окремі блоки законів, тим самим вириваючи змістовні пласти з концепції творення ГС як процесу. Як наслідок прийняття основних законів, що сприяли б самоформуванню ГС, а саме "Про об'єднання громадян", "Про всеукраїнські та місцеві референдуми", "Про вибори народних депутатів", "Про регламент Верховної Ради України", "Про вибори Президента України", "Про державну службу", "Про Автономну Республіку Крим", "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування", "Про Конституційний Суд України", затягувалося на роки та перетворювалося в процес збалансування владних претензій. Це сприяло створенню ситуації, коли в залежності від політичної кон'юнктури виписувалися ті чи інші правила гри, які формували законодавче поле виключно в інтересах вузького кола із різноманітних груп впливу. Яскравим прикладом стала парламентська епопея навколо Закону України "Про політичні партії..." та "Про громадські організації", за наслідками якої в країні формується псевдоплюралістична та квазібагатопартійна система. Основними структурними елементами даної системи стали партії, які не виконують жодних, спрямованих на побудову в Україні демократичного, чи то громадянського суспільства функцій.

За підсумками діяльності партій у "третьому секторі" ідея громадянського суспільства як системи зведена до механічного створення дорадчих органів при виконавчій та законодавчій гілках влади за участі представників партій, громадських організацій, основним завданням яких є легітимізація владних претензій меншості в очах більшості. Самі основні інститути громадянського суспільства – партії перетворилися на бутафорні утворення з функцією "проїзного квитка" до влади. Ще гірша ситуація склалася в секторі громадських організацій. Дані об'єднання, декларуючі захист інтересів різноманітних соціальних груп – молоді, жінок, етнічних меншин або територіальних громад, насправді перетворилися на додаткові інструменти утримання влади. Критична

залежність від фінансових донорів перетворила їх на фасадні прикраси доведеної до абсурду української демократії.

Ситуація, що об'єктивно складається в секторі партійно-політичного життя, може стати вироком для процесу побудови громадянського суспільства та демократичного розвитку країни в цілому. Це вимагає від суспільства негайного втручання на рівні законодавства. Реформування повинно торкнутися перш за все засад існування партій. Воно стає життєво необхідним. На нашу думку, політичні партії України повинні :

- мати норму про кандидатський стаж (заради зменшення можливості потрапляння до виборчих списків осіб, які потрібні лише керівництву партій, та стимулювання постійної роботи з громадянами);

- обов'язкове приведення до норм законодавства про працю прав та обов'язків працівників апаратів та штабів (виведення з тіні лєвової частки коштів, що витрачають партії на утримання власної структури);

- обов'язкове існування зареєстрованих офісних приміщень всіх партійних підрозділів з наданням їм прав та обов'язків громадських приймалень (реальне наповнення передвиборчих гасел через постійну роботу з громадянами);

- введення не лише на законодавчому рівні, а й в статuti положення про те, що всі виборні посади, мандати, отримані шляхом виборів, належать партії (подолання наслідків перехідного періоду від мажоритарної системи до змішаної системи виборів, стимулювання колективних методів прийняття рішень);

- введення норми про прийняття рішень шляхом таємного голосування (унеможливлення прямого тиску з боку керівництва на членів партії, виведення всіх потенційно суперечливих питань з "кулуарів" тощо).

- закріплення на законодавчому рівні заборони втручання у діяльність громадських організацій з боку партій та органів влади через кооптування власних представників в органи управління даних асоціацій.

- створення економічних стимулів шляхом введення податкових пільг для підприємств, заснованих громадськими організаціями з метою реалізації їх програмних положень.

- припинення практики державного фінансування псевдо-програм громадських організацій

Все це виведе партійні структури та громадські організації зі стану напівлегального існування, і, що головне, зменшить ризики від прийняття рішень шляхом узурпації даного права керівництвом політичної сили, з одного боку. З іншого – це стимулюватиме розвиток інститутів громадянського суспільства і, як наслідок, стане каталізатором для реальної побудови ГС в Україні.

Список використаних джерел і літератури

1. Політична енциклопедія / Редкол. : Ю. Левенець (голова) та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.

2. Філософія політики: Короткий енцикл. словник / Авт.-упоряд. : В. Андрущенко та ін. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.

3. Остапенко М. Громадянська активність як основа формування громадянського суспільства / М. Остапенко / Сучасна українська політика. – 2001. – № 22. Режим доступу до файлу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sup/2011_22/ ; Мазур О. Г. Становлення громадянської політичної культури в контексті розвитку громадянського суспільства / О. Г. Мазур // Політологічні записки. – 2010. – № 2. Режим доступу до файлу //: http://archive.nbuv.gov.ua/soc_gum/Polzap/2010_2/10mogrgc.pdf ; Карчевська О. В. Інституціолізоване громадянське суспільство як чинник збереження політичної стабільності у демократичному суспільстві / О. В. Карчевська // Політологічні записки. – 2010. – № 2. Режим доступу до файлу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Polzap/2010_2/10kovudc.pdf ; Згурська В. Л. Роль громадянського суспільства у процесах демократизації / В. Л. Згурська // Держава і право. – 2001. – № 52. Режим доступу до файлу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dip/2011_52/10_11.pdf.

4. Крюков О. Громадянське суспільство як суспільно-політичне явище / О. Крюков, Т. Бельська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 3. – С. 79–85.

5. Макаренко С. О. Громадянське суспільство в системно-правовому вимірі / С. О. Макаренко // Гілея. – 2012. – № 66. Режим доступу до файлу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Gileya/2012_66/Gileya66/P2_doc.pdf

6. Розумний М. М. "Громадянське суспільство" vs "політична нація" / М. М. Розумний // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокв. зб. – 2013. – № 2. – С. 5–11.

7. Усаченко Л. М. Історичний розвиток поняття "громадянське суспільство" як свідчення сутнісної еволюції його взаємовідносин з державною владою / Л. М. Усаченко // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокв. зб. – 2008. – № 3. – С. 28–33.

8. Постанова ВР України "Про Концепцію нової Конституції України" // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35.

9. Постанова Верховної Ради УРСР "Про утворення тимчасової комісії Верховної Ради Української РСР у питанні щодо націоналізації майна КПРС та ВЛКСМ на території України" // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 22.

10. Указ Президії Верховної Ради України "Про заборону діяльності Компартії України" // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 44.

11. Стенограма. Засідання № 72. 25 грудня 1996 р. // Відомчий архів Верховної Ради України (ВАВРУ). – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13 – 2

12. Рішення Конституційного суду України "Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) від 13 травня 1997 року, № vd970513 vn1-зп // Офіційний вісник України – 1997. – № 20.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 липня 1999 рок. Справа № 1-25/99 № 7-рп/99, № vd990706 vn7-рп/99 // Офіційний вісник України від 23. 07. 1999 – 1999. – № 27.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" (справа щодо статусу депутатів рад). Справа № 1-15/98 від 13 травня 1998 року, № 6-рп/98, № vd980513 vn6-рп/98 // Офіційний вісник України від 25. 06. 1998 – 1998, – № 23.

15. "Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідь стандартам Ради Європи". Режим доступу до файлу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/XXI-e3446.pdf>

16. Лациба М. Розвиток громадянського суспільства в Україні: позиції кандидатів у Президенти / М. Лациба // Електронний бюлетень "Твій вибір – 2010". – К., 2010. – 14 с.

17. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко; Заг. ред. Н. К. Дніпренко. – Вінниця, 2006. – 64 с.

18. Постанова Верховної Ради Української РСР "Про Концепцію нової Конституції України" // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 35. – Ст. – 466.

19. Постанова Верховної Ради України "Про проект нової Конституції України" // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 37. – Ст. – 550.

20. Порівняльна таблиця варіантів Конституції винесеної на всенародне обговорення та прийнятою ВРУ в першому читанні // Відомчий архів Верховної Ради України (ВАВРУ). – Ф.– 1. – Оп. – 16. – Од.зб. – 5313. – Спр. № 12 – 2 – 3. – Т. XXXV.

21. Стенограма. Засідання № 105. 26 червня 1996 р. // Бюлетені п'ятої сесії ВР України другого скликання. Том 23. №№ 105 – 107. Бюлетень № 105. Частина II. ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13 – 2

22. Черленяк І. Суспільно-еволюційний запит реформування політичної та конституційної системи України на сучасному етапі. / І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. – 2007р. – № 1 (2). – С. 40–49.

23. Полевий В. І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "Конституційне право" / В. І. Полевий. – К., 2004. – 20 с.

24. Стенограма. Засідання № 65. 19 грудня 1996 р. // Бюлетені шостої сесії ВР України другого скликання. Том 14. №№ 64 – 68. Бюлетень № 65. ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13 – 2.

25. Постанова Верховної Ради України "Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи" // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 29. – Ст. – 260.

26. Стенограма. Засідання № 5. 4 лютого 1999 р. // Бюлетені третьої сесії ВР України третього скликання. Том 1. №№ 1 – 5. Бюлетень № 5. ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13 – 5.

27. Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" від 01.12. 1998 р. № 281 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. – 2.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частини першої, другої статті 10 Закону України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001 р. – № 51. – С. – 466. – Ст. – 2310

29. Закон України "Про політичні партії в Україні" від 05.04.2001 р // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. – 118.

30. Виступи учасників круглого столу : Закон України "Про політичні партії в Україні": українська дійсність та європейська перспектива // "Часопис ПАРЛАМЕНТ". – 2001р. – № 5

31. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні" // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 15. – Ст. – 218.

32. Становлення "припартизованого" молодіжного руху та поширення профспілок як форми соціально-політичної активності студентської молоді. // "Молода Україна: сучасний організований молодіжний рух та неформальна ініціатива" / [В. Кулик, Т. Голобуцка, А. Голобуцкий]. – Фонд "Відродження", 2000 р. Режим доступу : [http : //golob.narod.ru/volshest.html](http://golob.narod.ru/volshest.html)

33. Інформація про роботу ВЖНДО "Дія" станом на 10 лютого 1999 р. // Постанови Політради, Політвиконкому, конференцій, з'їздів НДП, інші документи партії, аналітичні документи стосовно їх діяльності. (5 лютого – 25 грудня 1999 р.). ВАВРУ. – Ф – Р – 1.– Оп. 22 – ДФ.– Од.зб. 52.– Спр 06 – 26/06. ; Рішення Координаційної ради НДО "Нова Україна" від 10 вересня 1998 р. // Постанови Політради, Політвиконкому, конференцій, з'їздів НДП, інші документи партії, аналітичні матеріали стосовно її діяльності, квітень – листопад 1998 р. // ВАВРУ. – Ф. Р – 1. – Оп. 22 – ДФ. – Од.зб. 47. – Спр. 06 – 26/06.

34. Постанова Політвиконкому НДП від 17 лютого 1999 р. "Про проект концепції створення організації пенсіонерів" // Постанови Політради, Політвиконкому, конференцій, з'їздів НДП, інші документи партії, аналітичні документи стосовно їх діяльності. (5 лютого – 25 грудня 1999 р.). ВАВРУ. – Ф – Р–1.– Оп. 22 – ДФ.– Од.зб. 52. – Спр. 06 – 26/06

35. Робота з політичними партіями, профспілками та громадськими організаціями. Звіт Політради СДПУ(О) (1998 – 2003 рр.). Матеріали XVII з'їзду СДПУ(О). – К. : Виконком СДПУ(О), 2003. – 36 с.

36. Київ : національно-культурні товариства та земляцтва : довідник. [упоряд. Сидоренко Н. М. та ін.] – [2-е вид.] – К. : Центр інновацій та розвитку, 2002. – 78 с.

37. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації // Офіційний сайт ВР України. Режим доступу до файлу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

38. План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні // Офіційний сайт ВР України. Режим доступу до файлу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/342/2013>

39. Указ Президента України "Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики" // Офіційний сайт ВР України. Режим доступу до файлу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1276/2005>

40. Основні програмні цілі та політичні завдання на сучасному етапі: "Європейській вибір: незмінність обраного шляху". – б\в та б\д. – 20 с.

41. Передвиборча програма Народного Союзу "Наша Україна" // Поточний архів ЗОО НСНУ.

42. Передвиборна програма Блоку "НАША УКРАЇНА – НАРОДНА САМОБОРОНА" "ДЛЯ ЛЮДЕЙ – А НЕ ПОЛІТИКІВ!" // Сайт ЦВК. Режим доступу до файлу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/-vnd2007/printblob?pf7171=189&kodvib=600>

43. Облікова картка партії. Партія Регіонів. Програма партії // Сайт ЦВК. Режим доступу до файлу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=4&kodvib=600>

44. Передвиборча програма Партії регіонів "СТАБІЛЬНІСТЬ ТА ДОБРОБУТ" // Офіційний сервер Партії регіонів. Режим доступу до файлу : http://www.partyofregions.org.ua/pr-east-west/46b4844cddc5c/view_print/

1.2.2. Позиція державного керівництва щодо ролі громадянського суспільства

Зважаючи на те, що в Україні історично склалося домінування президента в політичній системі, тому у розгляді позиції щодо ролі громадського суспільства та його взаємодія з владою слід відштовхуватися саме від президентських концепцій та моделей.

Під час президентської каденції Л.Кравчука Єдиними стихійними проявами самоорганізації громадян були акції націоналістів та протести шахтарів. В умовах економічної кризи всі зусилля громадян зводилися до виживання. До позитивних зрушень того часу відноситься законодавче закріплення місцевої самоорганізації та врегулювання діяльності громадянських організацій.

За правління другого Президента України було прийнято низку законів – "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.), "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" (1998 р.), "Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів" (1994 р.), "Про передачу, об'єктів права державної та комунальної власності" (1998 р.) та інші, які стосувалися питань, у яких були зацікавлені місцеві громади.

На початку 2000-х років ситуація зі станом розбудови громадянського суспільства змінилася. З'явився середній клас, мо-

лодь все частіше приймала участь в діяльності різних волонтерських і політичних об'єднаннях. Це знайшло відображення у зміні ставлення влади до самоорганізації громадян, як це впливало із послання Президент до ВРУ за 2000 рік [1] Він відмітив збільшення кількості громадських організацій, але при цьому підкреслив, що розвиток цих та інших структур громадянського суспільства значною мірою відбувався за логікою, що склалася ще в ході демократичних перетворень кінця 80-х років, які здійснювалися переважно "згори", і виникали не внаслідок природного перебігу процесів самоорганізації тих чи інших груп населення, а під патронатом окремих політично і економічно активних осіб, котрі переслідували власні цілі. В цьому же посланні Л.Кучма вказувало на позитивні передумови для подальшого розвитку громадянського суспільства: багатоукладна ринкова економіка та формування середнього класу [2]. Також відзначалася необхідність поліпшення нормативно- правової бази функціонування об'єднань громадян. [3] Про особливу роль місцевого самоврядування говорив і тодішній спікер парламенту В. Литвин [4].

Певним поштовхом до збільшення громадських об'єднань став "помаранчевий протест" під час президентських виборів кінця 2004 р. Організаційну сторону протесту виконав громадський рух "Пора" та сотні інших організацій по Україні [8].

Під час протесту проявили себе громадські організації, які взяли на себе активний контроль за виборчим процесом. Так, "Комітет виборців України" зіграв центральну роль у моніторингу всіх турів президентських виборів 2004 року. Ця ж організація керувала паралельним підрахунком голосів. Разом з деякими іншими організаціями комітет сприяв тому, що фальсифікація на виборах була швидко виявленою. Організації вдалося мобілізувати тисячі іноземних і десятки тисяч місцевих спостерігачів. Представники комітету проінструктували та ознайомили з виборчим законодавством 40 000 громадян, які чергували потім на виборчих дільницях. До виборів залишалось ще кілька місяців, а комітет вже відкрив у кожному виборчому окрузі свої представництва. У постійній готовності знаходилося 225 автівок, всі активісти були забезпечені телефонами. У день виборів його люди в лічильній комісії так швидко передавали результати по телефону, що вже на наступний ранок у них були готові попередні підсумки [6].

Не менш активною була НУО "Демократичні ініціативи", яка включала в себе об'єднання соціологічних фірм, які проводили екзитполи. Їй доводилося зіткнутися з більш витонченою тактикою фальсифікації результатів виборів вже на рівні дільничих виборчих комісій, а не на більш високих рівнях виборчої системи. Якщо результати вдавалося успішно змінити на рівні дільничої комісії, то підсумки паралельного підрахунку збігалися з офіційними. Що стосується екзитполів, то у Л. Кучми була своя група соціологічних організацій, які забезпечували потрібні підсумки опитувань на виході з виборчих дільниць. Тому тільки високий рівень спостерігачів від опозиції, присутніх в достатній кількості на кожній виборчій дільниці, зміг забезпечити фіксацію порушень.

Дуже важливу роль у цих подіях відіграли мережеві молодіжні організації завдяки своїй розгалуженості [7]. Мережеві організації дозволяють робити те, що раніше здавалося зовсім неможливим в напівавторитарних і авторитарних режимах пострадянського простору. Цьому сприяють такі чинники, як: масовий доступ до них, злучення найбільш активної та дієвої частини населення – молоді, насамперед студентства, ефективне використання новітніх політичних та інформаційних технологій, недоступність до цих структур санкцій влади.

Завдяки хорошій організації, користуючись протестними настроями громадян, опозиції вдалося здобути владу. Але остання конституційна реформа, проведена парламентом у 2004 році, змінила структуру влади України, повернувши її до парламентсько-президенської типу республіки. В Україні намітилося двовладдя і вчорашня опозиція, показавши в період "помаранчевої революції" єдність, узгодженість і свідомість, перейшла до неконструктивних діалогу, формуючи владу не на благо держави а з оглядкою на власні інтереси.

Переможний результат "помаранчевого протесту" привернув ще більшу увагу державних діячів до громадських організацій. Спікер парламенту В.Литвин присвятив громадянському суспільству ряд [9; 10], торкнувся його на загальноукраїнських зборах представників місцевого самоврядування, де зауважив: "Наше завдання сьогодні – виявляти у відомих формах народовладдя соціотворчий потенціал, очищати його від різних нашарувань, примножувати і сповна використовувати в інтересах розвитку демократії

та самоврядування, суспільної самоорганізації, прискорення економічного і соціального розвитку країни"[11].

Ставши вдруге спікером парламенту у грудні 2008 р. В.Литвин у своїх промовах знову звертав увагу на необхідність розвитку місцевого самоврядування як важливого компонента демократії, нагадав, що "місцеве самоврядування має велике значення для утвердження народовладдя та зміцнення української державності. Найголовнішим його завданням є донесення до загального розуміння неспростовної істини – подальший розвиток територіальних громад, удосконалення місцевого самоврядування та регіональної політики є неодмінною умовою благополуччя та процвітання сіл, селищ, міст, районів і регіонів України" [15;16].

Підбиваючи підсумки правління Президента В.Юшенка треба відзначити, що саме в період 2005-2010 років відбулося зростання громадянської активності та поліпшення стану демократії в країні. Владні структури стали більш відкритими і публічними. Було на унормовано ряд положень про громадянське суспільство, зокрема Указами Президента від 15 вересня 2005 року "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", який мав на меті підтримку ініціативи громадськості щодо постійного діалогу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, від 29 грудня 2005 року "Про розвиток соціального діалогу в Україні". Також В.Ющенко, підкреслював значущість середнього класу як основи побудови громадянського суспільства і на його підтримку видав 12 травня 2005 року Указ №779/2005 "Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва". В. Ющенко зазначав, що "Партнерство має стати новою практикою влади, політичних партій та громадянських організацій. Національні програми покликані активно залучати населення до вироблення державної політики та забезпечити контроль з боку громадян за реалізацією стратегічних напрямків"[17]. У своєму посланні до ВРУ від 31 березня 2009 р. він підкреслив, що сновою місцевого самоврядування має стати громада, що виконавчі комітети рад мають відповідати за стан справ у регіоні, а державні адміністрації мають бути виведені із системи виконавчої влади та перетворитися на ефективний інструмент здійснення нагляду за додержанням Конституції, законів, прав і свобод [18].

За каденції президента В.Януковича стан справ зі свободою слова набув ознак погіршення. Викликали невдоволення деякі соціально-економічні і геополітичні кроки влади. Країна пережила ряд масових протестів, пов'язаних із законодавчими змінами. Спочатку це був "підприємницький майдан", протести учасників бойових дій і постраждалих під час чорнобильської аварії. Наприкінці 2013 р. країною пройшла хвиля Євромайданів проти відмови уряду від підписання угоди про асоціацію з ЄС.

В той же час, Президент декларує прихильність до ідеї громадянського суспільства. Так, у своєму посланні до ВРУ 2010 року В.Янукович відмітив нагальну потребу у реформуванні нормативно-правової бази, посилення ролі громадянських організацій і органів місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, відзначив, що громадянське суспільство є системо-утворюючим чинником республіканського ладу і основною формою реалізації базового республіканського принципу "спільної справи" – об'єднання громадян заради вирішення спільних проблем [19]. Суттєвою перешкодою на шляху формування дієздатних громадських організацій, на думку Президента, є низький рівень готовності громадян до участі в громадському житті. Серед причин він вказує на переважання у соціальній взаємодії міжособистісних контактів родинного чи земляцького походження над загальногромадянськими та вплив традицій радянської авторитарної держави з її орієнтацією на вертикальні соціальні зв'язки (між державою і громадянином) на противагу горизонтальним (між громадянами). Вирішенням цих проблем Президент бачить нове розуміння поняття "дерегуляція", що має стосуватися не лише суб'єктів економічної діяльності, а й громадських організацій у сенсі розширення інституцій громадянського суспільства щодо виконання певних суспільних функцій, поступового скорочення без-посередньої участі держави у вирішенні питань суспільного життя [20].

У посланні 2012 року Президент визнає проблемний стан громадянського суспільства і конкретизує подальші дії у його формуванні. Так, В.Янукович визнав у своєму виступі певний, порівняно с 2005-2009 роками, спад громадянської активності в Україні. Посилаючись на досвід західних демократій, він наголосив на посиленні уваги до розбудови громадянського суспільства. Попри

кількісне зростання чисельності громадянських організацій, Президент відзначив, як і раніше, формальність існування більшості з них, та проблеми з фінансуванням, у т.ч. за рахунок місцевих та державного бюджетів. Крім того, у законодавстві відсутні норми і стимули, що спонукали б власників бізнесу до меценатства. Головною ж причиною, як і раніше, залишаються низька соціальна мобільність та активність самих громадян, їхня недовіра до діяльності громадянських організацій. Також В.Янукович відзначив ряд актуальних проблем, які потребують вирішення: забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад; подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці ГО із органами державної влади; недопущення дискредитації процедур, 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; дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій.

В.Янукович нагадав також про поліпшення правового середовища для інституціонального розвитку громадянського суспільства і яке має складатися з наступних процедур та нормативних стимулів: спрощені процедури реєстрації ОГС; економічні стимули для діяльності ОГС та їх підтримки з боку індивідуальних і корпоративних донорів; правові можливості забезпечення існування ОГС через їх господарську діяльність; правові гарантії вільного доступу ОГС до надання соціальних послуг, у тому числі за рахунок бюджетних коштів; процедури залучення ОГС до формування та реалізації державної політики [22].

У своєму посланні В. Янукович нагадав, що метою державної політики має стати створення сприятливого середовища, зокрема правового та адміністративного, для подальшого розвитку гро-

мадянського суспільства, а також реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина. Завданнями зазначеної реформи мають бути такі: конституційне закріплення засад взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами державної влади та органами місцевого самоврядування; спрощення адміністративних процедур для створення, реєстрації та діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів; удосконалення процедур та усталення практики участі громадськості у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях, здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики; створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства; укорінення громадянської культури, суспільної практики волонтерства та благодійництва, забезпечення умов для їх розвитку.

Також Президент запропонував спростити процедури та скоротити строки реєстрації інститутів громадянського суспільства; надати громадським організаціям права захищати інтереси не тільки своїх членів, а й ширших соціальних груп, а також суспільно значущі інтереси; забезпечити право іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права бути засновниками та членами громадських та благодійних організацій; скасувати обов'язкові територіальні статуси та надати громадським та благодійним організаціям право діяти на усій території України незалежно від місця реєстрації; надати громадським організаціям право здійснювати некомерційну господарську діяльність безпосередньо; запровадити європейські механізми контролю органів державної влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства.

Для делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики В.Янукович запропонував запровадити єдину методикою визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства з огляду на пріоритетні завдання державної політики; розширити перелік напрямів політики, у межах і на виконання яких надається фінансова підтримка

інститутам громадянського суспільства, а також розширити перелік таких інститутів; передбачити обов'язкове програмно-цільове планування видатків для державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства при складанні проектів державного бюджету; створити Національний фонд розвитку громадянського суспільства, зокрема для надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства; сприяти запровадженню механізмів соціального замовлення з урахуванням ліпшого вітчизняного та міжнародного досвіду; забезпечити рівні можливості для інститутів громадянського суспільства та державних і комунальних установ щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів; забезпечити рівний доступ надавачів соціальних послуг різних форм власності до оренди державного та комунального майна.

Окрім зазначеного, В.Янукович запропонував створення економічних і податкових стимулів для громадянських організацій та для подальшого розвитку громадянської культури запровадити на рівні середньої та вищої школи навчальні курси "Основи громадянського суспільства", здійснювати комплексні заходи правової просвіти громадян [23].

У 2012 р. Президент видав указ про створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства – допоміжного органу при Президентові України, та указ "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації", в якому були затверджені принципи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні і реалізації комплексного підходу до його становлення.

У 2013 році Президентом було видано ще два укази: № 343/2013 від 25 червня 2013 "Питання Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства" та № 342/2013 від 25 червня 2013 "Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні".

Виконавча влада на чолі з прем'єр-міністром М.Азаровим від-звітувала про три тисячі консультативних зустрічей чиновників КМУ з громадськістю. При цьому глава уряду нагадав, що

було підтримано ініціативу молодіжних активістів і утворено Молодіжну раду при Кабінеті Міністрів України, відзначив активізацію роботи громадських рад, що діють при органах виконавчої влади. Також Прем'єр-міністр доручив Міністру Кабінету Міністрів організаційно забезпечити проведення зустрічей з молодими активістами та представниками громадянських організацій і скласти відповідний графік, зробити дієву співпрацю з громадськими радами при відповідних міністерствах пріоритетом цих відомств [26]. З 1 січня 2013 року набув чинності Закон України "Про громадські об'єднання".

Позиція вищої влади стосовно ролі громадянського суспільства декларативно і формально юридично збігається з потребами демократичного транзиту. При цьому влада робить спробу вирішити протестні питання шляхом досягнення консенсусу.

Громадянське суспільство будується на самоорганізації самих громадян, на їх активності і зацікавленні у суспільних змінах. Зважаючи на низький рівень громадянської свідомості та апатичність громадян до взаємодії з іншими громадянами, зневіру у інститутах громадянського суспільства, небажання приймати участь у громадській діяльності, і т.д. можна констатувати велику кількість проблем у взаємозв'язку громад та влади.

Дії влади, спрямовані на поліпшення стану громадянського суспільства, відновлення зв'язків з громадськістю, сприяння створенню нових громадянських організацій та поглиблення правової, політичної і громадянської освіти можна сприймати схвально, проте жодне громадянське суспільство, як показують певні історичні приклади, не зможе виникнути без ініціативи знизу.

Список використаних джерел та літератури

1. Послання Президента України до Верховної ради // Київ.- 2001.- С 15
2. Послання Президента України до Верховної ради // Київ.- 2001.- С 16
3. Послання Президента України до Верховної ради // Київ.- 2001.- С 17
4. Литвин В. Важлива складова громадянського суспільства: Звернення Голови Верховної Ради України з нагоди Дня місцевого самоврядування // Голос України. – 2003. – № 232. – 6 груд. – С. 1
5. Політична система України: історичний досвід і виклики сучасності // Київ.-2008.-С. 886

6. Попов Е. Українські НУО: від " помаранчевої революції " до експорту "демократії" в пострадянські країни / Помаранчеві мережі : від Белграда до Бішкека / відп. Ред. Н.А. Нарочницька. – Спб. : Алетей, 2008. – С.92 -103

7. Погребинский М. Как Украина шла к "оранжевой революции" / "Оранжевая революция": лозунги и реальность: Сборник / Сост. М.Б. Погребинский// – М., 2005. – С. 133

8. Фесенко В. Выборы пополам с революцией / "Оранжевая революция": лозунги и реальность: Сборник /Сост. М.Б. Погребинский// – М., 2005. – С.202

9. Литвин В. Прорив до громадянського суспільства: [Стаття Голови Верховної Ради України] // Голос України. – 2005. – № 15. – 27 січ. – С. 1 – 3

10. Литвин В. Прорив до громадянського суспільства: [Стаття Голови Верховної Ради України] // Голос України. – 2005. – № 15. – 27 січ. – С. 1 – 3

11. Литвин В. Колегіальність, спільна воля – найголовніша складова українства: Із вступного слова Голови Верховної Ради України на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квіт. 2005 р. // Голос України. – 2005. – № 77. – 27 квіт. – С. 3

12. Литвин В. З Днем місцевого самоврядування: [Вітання Голови Верховної Ради України] // Голос України. – 2005. – № 232. – 7 груд. – С. 1

13. Мороз О.О. Інтерв'ю Голови Верховної Ради України О.О. Мороза газеті "Одеські вісті" // Одеські вісті. – 2006. – № 226. – 7 груд. – С. 1.

14. Яценюк А. В Україні має бути сформована політично свідомая нація. Необхідно починати об'єднуватися навколо національних пріоритетів: Інтерв'ю Голови Верховної Ради газеті "Голос України" // Голос України. – 2008. – № 165. – 2 верес. – С. 2-3.

15. Литвин В. Привітання Голови Верховної Ради України з Днем місцевого самоврядування: Привітання Голови Верховної Ради України з нагоди державного свята – Дня місцевого самоврядування. // Голос України. – 2009. – № 231. – 5 груд. – С. 4.

16. Литвин В. Привітання Голови Верховної Ради України з Днем місцевого самоврядування: Привітання Голови Верховної Ради України з нагоди державного свята – Дня місцевого самоврядування. // Голос України. – 2009. – № 231. – 5 груд. – С. 4.

17. Ющенко В. Звернення Президента України до Верховної Ради України: У зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" // Уряд. кур'єр. – 2006. – 10 лют. – С.1-4.

18. Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України//

19. Янукович В. Из Послання Президента України до Українського народу // Голос України. – 2010. – № 102. – 5 черв. – С. 1, 4-5

20. Янукович послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу//-.К.2010.-С.44 -46

20. Литвин В. Консолидація українцев бедностью – вызов для государства / В. Литвин ; Беседовала Я. Соколовская // Известия-Украина. – 2011. – № 48. – 22 марта. – С. 1, 3.

22. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році//-.К.2012.-С.221-252

23. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році//-.К.2012.-С.221-252

24. Вступне слово Президента до щорічного послання до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України -[електронний ресурс].-режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/27879.html>

25. Рибак В. Політичні тіні... та політичні реальності : [Стаття Голови Верховної Ради України] / В. Рибак // Голос України. – 2013. – № 132. – 19 лип. – С. 1-2.

26. Микола Азаров доручив активізувати роботу громадських рад [електронний ресурс].-режим доступу:http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245945132&cat_id=244276429

27. " План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства свідчить про системність роботи влади з впровадження механізмів співпраці держави та громадянського суспільства – Марина Ставнійчук "[електронний ресурс].-режим доступу:<http://civil-rada.in.ua/?p=1683>

28. Звернення секретаря Громадської гуманітарної ради Г.М.Герман до читачів інтернет-сторінки Громадської гуманітарної ради - [електронний ресурс].-режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/vitalne_slovo.html

1.2.3. Питання розвитку громадянського суспільства та взаємодії з його інституціями у рішеннях Уряду

Усвідомлення важливості розвитку громадянського суспільства, посилення ролі його інститутів в нашій державі відбувалось досить складно, іноді – суперечливо. На початковому етапі незалежності це питання було принципово новим для українського Уряду та мало другорядний характер на фоні соціально-економічних трансформацій. Про це, зокрема, свідчить практична відсут-

ність у 1990-х рр. урядових рішень з відповідних питань. Одним із винятків можна вважати розпорядження про встановлення режиму роботи Кабінету Міністрів, що визначало конкретні дні та години проведення зустрічей керівництва Уряду з представниками політичних партій, громадських організацій, рухів [1]. Водночас така ініціатива Прем'єр-міністра Л. Кучми не мала системної реалізації після його відставки. Інше рішення уряду – про утворення в структурі місцевих органів виконавчої влади підрозділів з питань внутрішньої політики (1998 р.) [2]. Одним із завдань цих підрозділів було визначено розроблення пропозицій щодо взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями у т. ч. у справі розвитку громадянського суспільства. Це рішення, попри певний "передвиборчий" характер, стало, фактично, початком створення інституційної основи урядової політики з питань сприяння розвитку громадянського суспільства.

На початку 2000-х рр. увага Уряду до питань розвитку громадянського суспільства поступово посилювалась. Початок становлення цього напрямку урядової діяльності відображають, насамперед, програмні документи. Так, у Програмі діяльності Уряду "Реформи заради добробуту" (2000 р.) розвиток громадянського суспільства відзначалась необхідність врахування думки громадськості при прийнятті урядових рішень [3]. "Пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України на 2001 рік" передбачали налагодження партнерських взаємовідносин з представниками громадянського суспільства, проведення публічних обговорень ключових питань [4]. Програма діяльності Уряду "Відкритість, дієвість, результативність" (2003 р.) одним із пріоритетів визначила залучення інститутів громадянського суспільства до їх підготовки та аналізу виконання [5]. Вже під час виконання цієї програми у переважній більшості центральних органів виконавчої влади утворені структурні підрозділи із зв'язків з громадськістю, а у практику роботи цих органів впроваджено проведення засідань за круглим столом [6]. У 2004 р. Програма діяльності Уряду "Послідовність. Ефективність. Відповідальність" вперше визначила конкретизовані завдання у напрямку співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема щодо створення організаційно-правових умов для участі громадськості у процесі формування та реалізації дер-

жавної політики, удосконалення механізму консультацій з громадськістю [7]. На початку 2004 р. Уряд схвалив та направив Президентові України проект Указу "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", який було прийнято у липні того ж року.

Власне, саме 2004 р. можна вважати початком створення принципово нової нормативно-правової бази з питань взаємодії Уряду з ГО. 15 жовтня того року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 1378, яка затвердила Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при центральному й місцевому органі виконавчої влади [8]. Органи виконавчої влади стали зобов'язаними проводити консультації з громадськістю з суспільно важливих питань, об'єднання громадян отримали можливість не лише брати участь в обговоренні проектів державних рішень, але й самим ініціювати відповідні громадські обговорення. При усіх органах виконавчої влади розпочалось створення консультативно-дорадчих органів – громадських рад, до складу яких залучалися представники громадських організацій, професійних спілок, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення питань функціонування громадських рад у наступні роки ще неодноразово змінюватиметься. Так, у 2005 р. громадські ради були перетворені на громадські колегії при керівниках органів виконавчої влади. У 2006 р. це рішення було скасовано, водночас вже у 2009 р. було затверджене нове положення про громадські ради [9], яке визначило ускладнений порядок їх формування шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не менше ніж однієї четвертої від загальної кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій, а члени рад при місцевих органах виконавчої влади – під час зборів не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні ГО. Це урядове рішення громадськість зустріла вкрай негативно, про що свідчили численні скарги та судові позови.

У 2010 р. уряд затвердив нове Типове положення про громадські ради [10]. Цим документом, по-перше, було встановлено

порядок обрання членів громадських рад під час зборів усіх бажаних представників інститутів громадянського суспільства. По-друге, суттєво посилено експертні функції рад, зокрема в частині подання пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів, проведення громадської антикорупційної експертизи та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади тощо. Разом з цим, як засвідчила практика, поєднання в документі експертних функцій громадських рад та відкритого для всіх бажаних механізму їх формування перешкоджає їх належній роботі. Зокрема, впродовж 2012–2013 років майже третина громадських рад не змогла налагодити системне проведення засідань (робота окремих рад тривалий час взагалі була повністю заблокована). Низькою є і залученість громадських рад до підготовки проектів нормативно-правових актів. Так, за весь 2012 рік більш ніж третина громадських рад (38 %) обговорила на своїх засіданнях лише 1–3 проекти нормативно-правових актів, кожна де-сята громадська рада взагалі не обговорювала проекти нормативно-правових актів.

Що стосується визначеного Урядом Порядку проведення консультацій з громадськістю, то його редакція протягом останніх років зазнала набагато менших змін. Водночас практична реалізація Порядку є проблемною. Органи виконавчої влади уникають проведення консультацій з громадськістю з актуальних питань своєї діяльності або обмежуються лише оприлюдненням проектів рішень без проведення публічних дискусій щодо їх змісту. Це свідчить про важливість конкретизації переліку питань, щодо яких консультації з громадськістю повинні бути обов'язковими, визначення правових наслідків непроведення таких консультацій, уточнення форм та строків публічних громадських обговорень.

Принципово новим етапом становлення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства стало схвалення Кабінетом Міністрів України у 2007 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [11]. Основні завдання Концепції стосувалися удосконалення нормативно-правової бази з питань функціонування інститутів громадянського суспільства, впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між ними та органами виконавчої вла-

ди, формування громадянської культури суспільства, розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства. Планувалося, що Концепція реалізуватиметься згідно з щорічним планом заходів, що затверджуватиметься Кабінетом Міністрів. Водночас у 2009 р. Уряд визначив необхідність ухвалення щорічних планів заходів усіма центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що реалізація Концепції протягом 2008–2011 рр. не була достатньо ефективною. До урядового внеску до удосконалення законодавства, що стосується ГС, можна віднести лише декілька законопроектів, зокрема "Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення" (2009 р.), "Про адміністративні послуги" (2011 р.). Ще одним із досягнень можна вважати визначення єдиного порядку проведення органами виконавчої влади конкурсу програм (проектів, заходів) інститутів громадянського суспільства для надання їм бюджетної підтримки [12]. На недостатню ефективність реалізації Концепції негативно вплинув ряд факторів, зокрема практика планування заходів усіма органами виконавчої влади без чіткого визначення стратегічних питань з боку Уряду, розпорошеність відповідальності за реалізацію політики (відсутність єдиного координуючого та контролюючого органу), другорядність заходів зі сприяння розвитку громадянського суспільства у порядку денному органів виконавчої влади. У 2012 р. після затвердження Президентом України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства Уряд визнав Концепцію такою, що втратила чинність.

Більш результативною можна вважати урядову діяльність з питань нормативно-правового регулювання участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. Крім згаданих вище консультацій з громадськістю та громадських рад, Урядом були впроваджені інструменти здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Так, у 2005 р. був затверджений Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки [13], у 2008 р. –

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [14]. У 2011–2012 рр. були прийняті урядові рішення щодо процедур громадського обговорення окремих питань державної та місцевої політики, зокрема проєктів містобудівної документації [15], рішень, які можуть впливати на стан довкілля [16], питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій [17]. Щоправда, у зазначених актах відсутній єдиний підхід до процедури проведення обговорення і вони слабо корелюються з Порядком проведення консультацій з громадськістю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. Прийняття цих актів було виконанням завдань, визначених у законах України чи указах Президента України. Ініціативою самого Кабінету Міністрів було розроблення двох проєктів законів – Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" (2009 р.) та "Про основні засади державної комунікативної політики" (2010 р.), хоча все завершилось лише схваленням їх концепцій [18 ; 19].

Серед останніх урядових рішень з питань взаємодії з інститутами громадянського суспільства доцільно також згадати і деталізований план заходів з реалізації міжнародної Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [20]. План, зокрема, містить ряд завдань у напрямку удосконалення механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Разом з цим, завдання щодо розроблення змін до нормативно-правових актів з питань проведення консультацій з громадськістю та сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства протягом 2012–2013 рр. Міністерством юстиції виконано не було.

Отже, аналіз урядових рішень з питань сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з його інститутами свідчить, що Кабінет Міністрів України зробив значний внесок у становлення відповідного напрямку державної політики. Саме на рівні Уряду у 2004–2007 рр. вперше були визначені основні інструменти участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики, а також пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. При цьо-

му слід відзначити, що заінтересованість керівництва Уряду в співпраці з інститутами громадянського суспільства з роками ставала більш системною. Значний вплив на відповідну діяльність Кабінету Міністрів здійснили і громадські об'єднання, у тому числі в рамках спеціальних кампаній з лобювання прийняття того чи іншого рішення, які підтримувалися міжнародними донорськими організаціями.

Разом з цим варто звернути увагу і на наявність проблемних питань у впровадженні Урядом державної політики у відповідній сфері. Зокрема, суттєвою проблемою є неналежна виконавська дисципліна з боку органів виконавчої влади, а також відсутність органу виконавчої влади, уповноваженого здійснювати моніторинг та аналіз стану справ у цій сфері. Крім того, протягом останніх років помітною є тенденція невиконання ініціатив щодо удосконалення інструментів взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Ще однією тенденцією є певне зменшення рівня ініціативності Кабінету Міністрів України у питаннях формування державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Протягом останніх років більшість урядових рішень з цих питань спрямовані на виконання завдань, визначених законами України або рішеннями Президента України. Разом з цим, на сьогодні недостатнім є залучення Кабінету Міністрів до процесу розроблення планів заходів з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, які щорічно затверджуються Президентом України.

Таким чином, на сьогодні існує потреба посилення впровадження Кабінетом Міністрів України державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з його інститутами. Для цього доцільно:

– визначити в системі органів виконавчої влади центральний орган, відповідальний за формування державної політики у цій сфері, моніторинг, аналіз та координацію її реалізації усіма органами виконавчої влади (таким органом може бути визначено Мін'юст, який є розробником більшості актів з даних питань);

– посилити контроль за дотриманням органами виконавчої влади визначених урядовими рішеннями процедур взаємодії з

інститутами громадянського суспільства, передбачити правові та дисциплінарні наслідки низького рівня відповідної роботи;

- удосконалити урядові рішення з питань проведення консультацій з громадськістю, функціонування громадських рад, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, а також розробити проект Закону України, який дозволить врегулювати ці питання і на законодавчому рівні;

- визначити стратегічні ініціативи Уряду у напрямку сприяння розвитку громадянського суспільства та закріпити їх у програмних документах, забезпечити врахування цих ініціатив також у рішеннях Президента України, що дозволить забезпечити єдиний підхід до формування державної політики у відповідній сфері.

Список використаних джерел та літерари

1. Про встановлення режиму роботи Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України, 6 січ. 1993 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3-93-%D1%80>. – Назва з екрану.

2. Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики : постанова Кабінету Міністрів України, 30 жовт. 1998 р. № 1715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715-98-%D0%BF>. – Назва з екрану.

3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України, 23 бер. 2000 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2000-%D0%BF>. – Назва з екрану.

4. Про схвалення пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України на 2001 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України, 26 бер. 2001 р. № 109. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/109-2001-%D1%80>. – Назва з екрану.

5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність", 17 берез. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-03>. – Назва з екрану.

6. Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2003 році та хід виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України, 11 бер. 2004 р. № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2004-%D0%BF>. – Назва з екрану.

7. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Послідовність. Ефективність. Відповідальність" від 12 берез. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-04>. – Назва з екрану.

8. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України, 15 жовт. 2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>. – Назва з екрану.

9. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України, 26 лист. 2009 р. № 1302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2009-%EF>. – Назва з екрану.

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України, 3 лист. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>. – Назва з екрану.

11. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України, 21 лист. 2007 р. № 1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>. – Назва з екрану.

12. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : постанова Кабінету Міністрів України, 12 жовт. 2011 р. № 1049 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>. – Назва з екрану.

13. Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки : постанова Кабінету Міністрів України, 15 січ. 2005 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39-2005-%D0%BF>. – Назва з екрану.

14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України, 5 лист. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>. – Назва з екрану.

15. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів місто-будівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України, 25 трав. 2011 р. № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>. – Назва з екрану.

16. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : постанова Кабінету Міністрів України, 29 черв. 2011 р. № 771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF>. – Назва з екрану.

17. Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення під час розгляду питань про 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 : постанова Кабінету Міністрів України, 24 жовт. 2012 р. № 989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/989-2012-%D0%BF>. – Назва з екрану.

18. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" : розпорядження Кабінету Міністрів України, 22 квіт. 2009 р. № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-%D1%80>. – Назва з екрану.

19. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" : розпорядження Кабінету Міністрів України, 13 січ. 2010 р. № 85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80>. – Назва з екрану.

20. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" : розпорядження Кабінету Міністрів України, 18 лип. 2012 р. № 514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>. – Назва з екрану.

1.3. Націоналізм як фактор державотворення і глобальних трансформацій: суспільство національне і суспільство громадянське

Після падіння комунізму ідеологія, риторика й практика "громадянського суспільства" набули глобального поширення в рамках сучасної "хвилі демократизації", яка походить з євроатлантичного світу і спрямована на трансформацію всієї системи

міжнародних відносин та окремих держав за відповідними цьому "світу" ліберально-демократичними стандартами. За ними, громадянське суспільство є разом з ринком і демократією одним з трьох наріжних каменів, на яких тримається вільний народ і держава. Зараз перед світовими центрами сил, з яких поширювалася ліберальна демократія, постало питання ідеологічного виправдання невдач у втіленні ідеологеми, що ринок і демократія є безальтернативними й єдино прийнятними економічним та політичним устроями. Виправдання з боку цих сил полігає в іншій ідеологемі – про "недостатню розвиненість громадянського суспільства" у кризових країнах

Від самого початку посткомуністичної трансформації тематика "громадянського суспільства" була однією з провідних [2, с. 9, 24]. Падіння комуністичного тоталітаризму стало приводом до реанімації концепції й практики громадянського суспільства, теорія та ідеологія якого перетворились на один із концептуальних засобів посткомуністичної трансформації.

Розмитість концепції "громадянського суспільства" і невизначеність його меж, як концептуальних, так і реально-політичних, надає їй надзвичайної політичної зручності [4, с. 30]. З політико-технологічного погляду, поширювати малозрозумілу та невизначену концепцію набагато ефективніше, ніж концепцію визначену й зрозумілу. Будь-який провал в справі посткомуністичного реформування можна пояснювати недостатньою зрілістю, "ще недостатньою сформованістю" цього суспільства.

Основними структурними складовими громадянського суспільства вважаються громадські (неурядові) організації, а власне громадянське суспільство визначається як недержавний сегмент суспільних відносин, в якому громадяни можуть і мають право організовуватися задля досягнення спільних цілей та реалізації спільних цінностей, котрі (цілі й цінності) не суперечать існуючому законодавству.

Апологія громадянського суспільства походить наперед від США як єдиної світової наддержави. Таким чином зайве підтверджується, що громадські (неурядові) організації відіграють одну з ключових ролей у здійсненні сучасної зовнішньополітичної діяльності: потреба в залученні додаткових організаційних ресурсів до процесу здійснення зовнішньої політики є відповіддю на

потребу в розширенні інституційної бази та арсеналу засобів зовнішньополітичної діяльності. Існування широкої мережі неурядових організацій створює передумови для більш гнучкої та прихованої зовнішньої політики, надаючи додаткові ("м'які") засоби впливу на інші, передусім менш розвинені й бідніші, країни. Сучасна великодержавна влада може здійснюватися не відритим примушуванням, а за допомогою громадськи (неурядових) організацій та їх закордонних філій, а також фіктивних громадських організацій, створених в країнах-об'єктах впливу.

Діяльність зарубіжних неурядових організацій, а також місцевих фіктивно незалежних неурядових організацій, створених коштом закордонних держав, викликає негативну реакцію національних урядів цілком різних країн. Певні обмеження щодо їх діяльності запроваджують і Єгипет, і Росія, і Ізраїль, і Канада. Загалом, всі політично здорові держави прагнуть зберегти й захистити свій національно-державний суверенітет, що цілком природно в міжнародному суспільстві, де національна держава є головною формою державності.

Тематика "громадянського суспільства" є передусім теоретичною й ідеологічною тематикою. З одного боку, воно розуміється як сукупність усіх тих суб'єктів (колективних та індивідуальних) політичного процесу, що не перебувають при владі, а з іншого боку як сукупність неурядових громадських організацій. Головним, що об'єднує ці полярні визначення, є протиставлення громадянського суспільства державі, а у конкретно-історичному випадку національній державі.

Громадянське суспільство існує і як ідеал ("нормативна демократія"), і як реальне історичне явище ("процедурна демократія"). Ідеальне громадянське суспільство є частиною ідеальної демократії. Натомість, реальне громадянське суспільство набуває стількох форм, скільки існує реальних демократій. Позаяк в різних національних суспільствах демократії різні, то й громадянські суспільства відрізняються, передусім, за національною ознакою, постаючи всього лиш національним суспільством, розглянутим під кутом зору існування у ньому незалежних від держави й ринку інституцій.

В аналітичному плані, всі громадянські суспільства концептуально згруповуються за трьома основними характеристиками –

протиставленням себе державі й державному порядку, структурованістю розмаїттям громадських організацій, мережевістю та не ієрархічністю.

Втім, вірність цієї характеристики викликає сумнів. По-перше, викликає сумнів ідея щодо цілковитої позадержавності громадянського суспільства. Тут варто мати на увазі одразу декілька аргументів. Річ у тім, що держава є настільки всеосяжним і всепроникним соціальним інститутом, що в соціумі навряд чи існує такий сегмент, який перебував би поза її регулюючим впливом. Тому існує дві можливості: або громадянське суспільство формується паралельно з національною державою, як сегмент суспільства національного, або ж громадянське суспільство цілеспрямовано твориться національною державою, після того як вона сама вже стає більш-менш сформованою. В обох випадках, йдеться про жорстку взаємну детермінованість, причому детермінованість асиметричну, на користь саме національної державності. ГС також не є повністю фінансово незалежною від держави.

Концепцію і практику громадянського суспільства було реанімовано до політичного життя падінням тоталітаризму в країнах Центральної і Східної Європи. Таке відродження пояснюється цілковито етатистським характером комуністичного тоталітаризму і цілковитим одержавленням політичних систем посткомуністичних країн. Хоча й в цьому питанні існує чимало умовностей та перебільшень, адже цілковите одержавлення так само неможливе, як і цілковита бездержавність. Держава неминуче присутня в усіх сферах суспільного життя, навіть коли не може поглинути ці сфери. Навіть радянський тоталітаризм містив у собі сегмент, який умовно міг вважатися громадянським суспільством. Йдеться про мережу громадських організацій, які своїм функціонуванням доповнювали тоталітарну комуністичну державу – профспілки, кооперація, культурні й спортивні об'єднання, церковні громади і навіть дисидентські рухи. Безперечно, всі ці громадські автономні утворення перебували в залежності від комуністичної держави, але й інституції громадянського суспільства в сучасних розвинених демократіях також перебувають під регулюючим впливом ліберально-демократичної держави.

Сьогодні викликає серйозну стурбованість тенденція до одержавлення громадянського суспільства, яка в країнах розвинутої і зрілої ринкової та ліберальної демократії знаходить своє вираження у делегуванні права на виконання частини державно-адміністративних функцій неурядовим організаціям. Все це йменується партнерством державного й громадського секторів, а насправді є звичайнісіньким одержавленням та експансією етатизму, коли автономні недержавні інституції фактично перетворюються на органи державної влади. Саме у такий спосіб громадянське суспільство втрачає свій сенс, перестає бути собою, стає відгалуженням, зазвичай периферійним, держави. Подібні процеси відбуваються й у країнах "молодої" демократії. Однак, тут одержавлення здійснюється під гаслом "розбудови громадянського суспільства", коли держава стає "співзасновником" сектора суспільства, який вже за визначенням мав би бути незалежним від неї. В обох випадках етатизації громадянського суспільства йдеться про "грантожерство", паразитування на державному бюджеті та навіть корупцію. Адже недержавний сектор є надзвичайно зручним каналом "відмивання" державних коштів корумпованими чиновниками. Принаймні в багатьох пострадянських країнах виникнення нових і нових недержавних інституцій може бути свідченням не стільки зростання громадянської активності, скільки доказом корупційної діяльності.

Умовно виокремлюються три основні стадії трансформації тоталітарних режимів в демократичні – етап лібералізації ("пом'якшення тоталітаризму"), етап становлення (інституціоналізації) демократії, етап утвердження й стабілізації демократії. На першому етапі посттоталітарної трансформації громадянському суспільству відводилась роль жорсткого опонента відмираючої тоталітарної держави, і саме на цьому етапі про жодну співпрацю з державою не могло бути й мови. Впродовж етапу утвердження (інституціоналізації) демократії роль громадянського суспільства визначалась як конструктивна і спрямовувалась на формування демократичної політичної системи. На третьому етапі посткомуністичних трансформацій громадянське суспільство починає наближатися до свого базового визначення, сформованого в рамках цілковито ліберально-демократичної євроатлантичної геополітичної сфери,

В переважній більшості розмірковувань і теоретизувань щодо громадянського суспільства використовувалось його нормативне розуміння. Проте реальні трансформаційні процеси відбувались по-різному в різних країнах з різними традиціями і призвели до різних наслідків, хоча значною мірою і поставали калькою громадянських суспільств розвинених демократій.

Для дієздатної демократії набагато більшого значення має те, що називається "сучасним демократичним плюралістичним суспільством" [8, с. 264]. Цей концепт є значно ширшим від концепту "громадянського суспільства" й переважає його за своєю пояснювальною силою. Крім того, ефективність та легітимність демократичного процесу може забезпечуватись конфігурацією різних елементів і ця конфігурація не обов'язково включає громадянське суспільство. Зокрема, модель "консоціативної демократії" не потребує громадянського суспільства, а самопідтримується і розвивається взаємодією інших складових [9, с.1, 25, 55].

Пропагандистська риторика "громадянського суспільства" набула надзвичайного поширення наприкінці 80-х-на початку 1990-х років, ознаменувавши початок боротьби з націоналізмами посткомуністичних народів та утвердження ліберального тоталітаризму на теренах, де ще зовсім нещодавно панував тоталітаризм комуністичний. Причому, "за замовчуванням" вважалося, що громадянське суспільство в євроатлантичному геополітичному й цивілізаційному ареалі вже сформувалось, а розбудовувати його dokonче необхідно саме пострадянським країнам. Безперечно, що як для західних політиків, так і науковців було цікаво розпочати масштабний соціальний експеримент на 1/6 планети. Народи цих теренів хоча й остаточно не видужали від попередніх комуністичних експериментів, однак були цілком спроможні обрати історичний шлях справжньої національно-державної незалежності, а не шлях калькування чергового ідеологічного проекту – нині вже ліберально-демократичного. Показово, що подібний соціальний експеримент з розбудови демократичного громадянського суспільства євроатлантичного штибу, розпочатий окупаційною адміністрацією Сполучених Штатів у повоєнній Японії, зазнав невдачі [6, с. 147–150].

Стан громадянського суспільства у його країнах-фундаторах також не є взрцевим. Американські політичні аналітики часто

критикують Францію (батьківщину демократії), Іспанію та Японію за низький рівень розвитку громадянського суспільства. Однак, на противагу їм, самі ж громадяни цих країн вважають американське громадянське суспільство надто формалізованим і забюрократизованим [7, с. 23]. На думку американських як політичних аналітиків, так і політиків та політологів, тільки в Сполучених Штатах вибудовано справді досконале громадянське суспільство, решті ж країн світу потрібно ще докласти чимало зусиль аби досягти його рівня. Таке самопрославлення опосередковано підтверджує пріоритет саме національних цінностей і національного інтересу, є нагадуванням імперського месіанства.

Дослідження інститутів громадянського суспільства, здійснене інститутом Джона Гопкінса, засвідчило, що фінансування урядом Сполучених Штатів тих таки інститутів вдвічі перевищує фінансові надходження з приватного сектору, а практика державного фінансування громадських організацій в Західній Європі є загально визнаною і незаперечною. Водночас, до представників громадянського суспільства новоутворених держав східноєвропейської напівпериферії, й України зокрема, висуваються вимоги щодо цілковитої політичної та фінансової незалежності від власних урядів. Допускаються лише приватні фінансові надходження, а також фінансова допомога міжнародних інституцій. Тому виникають сумніви у правомірності нав'язування моделі "громадянського суспільства" державами євроатлантичного ядра державам східноєвропейської напівпериферії. Ці останні перебувають в стані державного будівництва, успішність якого, оскільки йдеться про розбудову саме національних держав, залежатиме від того, на якому загальнонаціональному фундаменті зводитимуться зазначені державності. Міцна національна держава можлива лише за умови міцного ж національного суспільства – саме національного, а не громадянського!

Громадянське суспільство, в його загальному визначенні, як суспільство котре "... само себе визначає як сферу самодіяльності індивідів, котрі наслідують приватні цілі" [2, с. 69] завжди існувало в Україні: "Основні правди наших ідей коріняться в українській духовності, сформульованій та утвердженій впродовж цілого історичного розвитку, в духовності, яка гармонізує з найкращими досягненнями розвитку вселюдської духовної і суспільно-полі-

тичної культури та поступу" [1, с. 51]. Елементи самоорганізації та самоуправління в Україні зародилися ще за часів Київської Русі. Яскравим прикладом однієї з форм громадянської самоорганізації, як цивільно-правової, так і фінансово-економічної, може слугувати Магдебурзьке право, котре вперше було надано Львову в 1297 р. Загалом же Магдебурзьке право отримали 157 міст України, засвідчуючи властивий українцям високий ступінь самоорганізації та самоврядування. В Україні упродовж усієї історії були добре розвинені форми культурно-просвітницької та спортивної самоорганізації. Культурно-просвітницьке товариство "Просвіта" ім. Тараса Шевченка зародилось ще в 1868 р. Формою фінансово-економічної самоорганізації стали кооперативи та кредитні спілки, першу з яких було засновано у 1866 р. Українські діти та підлітки гуртувались навколо "Пласту", а у Галичині жінки зорганізувались в "Союз Українок". Таким чином, українське національне суспільство вже віддавна містило у собі сегмент, який цілком міг би бути пойменованим громадянським суспільством, хоча й насправді йдеться всього лиш про відгалуження суспільства національного.

Подібні до українських, національні форми самоорганізації простежуються і в німецькій нації, яка у громадянсько-політичному сенсі самореалізувалася через розгалужену інституційну мережу [3, с. 116–119, 122–128, 137–140, 70, 125].

Певне ослаблення громадянського суспільства та зниження його ролі в політичному житті посткомуністичних країн після завершення соціальних трансформацій пояснюється дією чотирьох основних факторів: по-перше, демобілізаційним ефектом і поступовою заміною масових політичних рухів взаємодією еліт; по-друге, переходом лідерів масових політичних рухів та провідних фігур громадянського життя в професійне політичне життя і на державну службу; по-третє, тоталітарним спадком, який полягає у бракові соціальної довіри й неспроможності до самоорганізації; по-четверте, втратою політичної громадянської активності, зумовленою економічною рецесією та структурними реформами.

Різні рівні розвитку громадянського суспільства в посттоталітарних державах пояснюється дією одразу декількох факторів, серед яких: якість демократій в кожній окремій країні; наявність незалежних ресурсів для підтримки громадських ініціатив та спроможність до ініціативної самоорганізації; роль держави у

фінансуванні й підтриманні громадянського суспільства; якість інституційної інфраструктури; ступінь задіяності зовнішніх акторів (закордонних неурядових організацій та іноземних урядів).

Одним з важливих факторів формування громадянських суспільств у посткомуністичних країнах Європи є вплив громадянських суспільств розвинених демократій Євросоюзу. Поступово, особливо після залучення частини з них до Євросоюзу, в державах Центрально-Східної Європи починає утверджуватись західно-європейська модель громадянського суспільства – корпора-тивістського, професійно-експертного, зорієнтованого на ринок послуг та соціальне партнерство з державою. Йдеться про один із проявів описаного неофункціоналістами процесу "проліферації". Зокрема, цей процес полягає у поширенні, в рамках інтеграційного об'єднання, базових зразків соціальної взаємодії та форм соціального мислення від країн більш потужних до країн слабших і залежних.

Міжнародна політика була й залишається сферою жорсткої владно-силової взаємодії, сферою вкрай конкурентною. Конкуренція ж передбачає асиметрію й ієрархію – піднесення лише незначної частини держав до вершин світової владно-силової ієрархії. Тому цілком природно, коли домінуючі держави використовують громадянські суспільства держав слабших і залежних для впливу на їхні політичні системи й модифікації на свою користь їхніх зовнішніх політик. Подібно, цілком природно для країн напівпериферії і периферії вживати зусилля з метою зведення до мінімуму зовнішнього впливу, що здійснюється через громадянське суспільство. Однак, в цій стратегії протидії існує чимало недоліків. Зокрема, громадянське суспільство держав напівпериферії і периферії може використовуватись олігархічними елітами цих держав з метою реалізації власних цілей – утримання при владі шляхом створення фіктивних громадських організацій, покликаних імітувати демократичний процес і маніпулювати громадською думкою.

Попри всі жорсткі реалії міжнародної політики і політики внутрішньої посткомуністичних олігархій, громадянське суспільство саме по собі містить чимало суто міжнародних імплікацій. Це суспільство не може мислитись ізольовано, а завжди уявляється частиною глобального громадянського суспільства – частиною мережі автономних інституцій, настільки ж ієрархічною, наскільки

ієрархічна міжнародна політика. Інакше кажучи, глобальне громадянське суспільство, у разі виникнення, відобразатиме світову міждержавну ієрархію, і в ньому домінуватимуть інституції національних громадянських суспільств провідних держав світу. Безперечно, глобальне громадянське суспільство може зробити свій внесок у пом'якшення глобальних поділів, однак усунути їх воно не зможе, допоки головною структуро-творчою силою міжнародних відносин залишатиметься взаємодія між державами.

Дедалі більше набуває поширення думка про те, що в рамках Євросоюзу формується європейський демос та відповідне європейське громадянське суспільство як частини загальноєвропейської демократії, яка має перерости національні кордони країн-членів ЄС. Проте, сьогодні європейське громадянське суспільство перебуває лише на початкових стадіях свого формування. Крім того, інституціоналізовані пан-європейські рухи та громадські загальноєвропейські організації можуть відіграти свою роль в подоланні так званого дефіциту демократії Євросоюзу, проте, з іншого боку, вони можуть цей дефіцит і поглибити, перетворившись на елемент загального механізму євробюрократії. Розвиток європейського громадянського суспільства може призвести до виникнення додаткових розколів, оскільки доволі часто загальноєвропейські громадські організації діють в обхід національних громадських організацій та національних органів державної влади.

Громадянське суспільство є однією з осей, навколо якої розгортаються відносини між країнами Першого і Третього світів (глобальних Півночі й Півдня). Неурядові організації розвинених ринкових і ліберальних демократій доволі часто організації становлять кістяк громадянського суспільства держав Третього світу. Основними двома напрямками, за якими діють НУО країн світ-системного ядра, є підтримання миру і вирішення конфліктів, а також економічний розвиток і боротьба з бідністю. На сьогодні близько 15 % допомоги країнам, що розвиваються, надається через неурядові організації. Цілі, що їх переслідують неурядові організації розвинених держав в країнах Третього світу, можуть і зашкодити виникненню ефективних громадянських суспільств в цих країнах, перетворивши їх на залежні сфери чистого споживацтва та сегменти ринкової економіки, в рамках яких надаються послуги.

Крім того, самі цілі діяльності НУО – підтримання миру й економічний розвиток – можуть суперечити одна одній. Неурядова організація, що починає діяти в країні Третього світу, одразу опиняється в складному й суперечливому політичному середовищі – між різними конфліктуючими (політико-ідеологічними, клановими, етнічними, релігійними) групами. Доволі часто співробітники цих організацій, не знаючи місцевої ситуації, можуть діяти на користь однієї з ворогуючих сторін, поглиблюючи внутрішні розколи в суспільствах, яким їм належало допомогти і таким чином шкодячи національній консолідації. Тому й економічна допомога, що надається через неурядову організацію, може розподілятися нерівномірно, провокуючи нові конфлікти та посилюючи одну з конфліктуючих сторін. Нарешті, постійне надання допомоги робить приймаючі країни Третього світу простими споживачами цієї допомоги, розвиваючи в них споживацькі настрої та поглиблюючи зовнішню залежність.

Неурядова організація глобального масштабу є складним соціальним механізмом, який значну частину своєї діяльності спрямовує на самозбереження і саморозвиток – утримання персоналу, залучення коштів, а також підтримання добрих стосунків з урядом власної країни та країни-реципієнта допомоги. Загальновідомим, причому не лише на прикладі країн периферії, але й країн напівпериферії, є факт, що співробітники НУО вважаються забезпеченішими, ніж більшість населення країн, у яких вони функціонують. Тому й діяльність цих організацій певною мірою сприяє не подоланню соціальної нерівності, а її поглибленню. Навколо кожної з таких організацій в країні Другого і Третього світу утворюється своєрідний паразитичний прошарок з представників місцевого населення, котрі разом із закордонними співробітниками НУО формують своєрідні острівки добробуту в загалом бідних суспільствах. Доволі часто, після тривалого перебування в країні-реципієнті, діяльність неурядової організації втрачає свою продуктивність і зводиться до самопідтримання та самозбереження. Крім того, впродовж цього часу встановлюються тісні зв'язки між працівниками НУО та державними чиновниками країн перебування, що неминуче, з огляду на глибоку корумпованість державних механізмів країн Другого і Третього світів, призводить до

вироблення відповідних корупційних схем. Непоодинокими стали випадки, коли колишні державні чиновники "перескакують" на роботу до представництв закордонних неурядових організацій, або ж навпаки – працівники цих організацій, рекрутовані з місцевого населення, стають державними чиновниками.

Сфера функціонування неурядових організацій вже давно перетворилася на ринкову сферу глобального масштабу. В рамках цієї сфери, відбувається конкуренція між самими НУО. Причому, ринок послуг, що надаються глобальними неурядовими організаціями, дедалі більше набуває олігополістичної структури, тобто в ньому домінує невелика кількість НУО, котрі акумулюють значну частину коштів, отриманих від держав та приватних спонсорів, формуючи власну мережу впливу як у своїй країні, так і країнах-реципієнтах.

Основні проблеми, перед якими постали неурядові організації в їх закордонній діяльності, можуть бути згруповані за чотирма ознаками: проблеми адекватності, проблеми легітимності й прозорості, проблеми акумуляції коштів, проблеми конкуренції. Перша проблемна група стосується спроможності НУО компетентно орієнтуватися в політичних ситуаціях країн-реципієнтів і своєю діяльністю не поглибити політичні розколи та соціальні розшарування в цих країн, тобто не зашкодити реципієнту. Друга проблема стосується довіри до неурядових організацій як у власній країні, так і в країнах-реципієнтах. Третя група проблем стосується спроможності НУО залучати кошти і витримувати баланс між коштами приватних спонсорів, державними коштами і коштами, одержаними від надання послуг самою цією НУО. Нарешті, неурядова організація повинна бути спроможною вижити в змагальному середовищі, конкуруючи і з іншими НУО, і з місцевими громадським організаціями.

Облаштувань політичного простору існує багато – стільки ж, скільки людських спільнот, суспільств, культур. Своєрідність є особливістю соціальних систем, кожна з яких має власний історичний портрет та політичний профіль. В сучасний світ розмаїття передусім привноситься факторами, що мають етно-національну природу, тобто поділ світової спільноти на різні нації й етноси є на сьогодні базовим. Тут якраз і зринає одна з визначальних супе-

речностей політичного мислення (а отже й політичної діяльності) між історичною унікальністю та соціальною типовістю явищ політичного життя, котрі водночас і неповторні, і підлеглі типізації. Подібно й нація як одна з провідних і стандартних форм політичної організації в сучасному світі є водночас і унікальною, під кутом зору її власної мовно-побутової сфери, геополітичного ареалу, історичної міфології, і типовою, як стандартна форма організації політичного життя глобального масштабу.

Від часів Великої Французької революції, Наполеонівських воєн і "Весни народів" людство увійшло у нову історичну епоху – епоху націоналізму. Нині не існує царини суспільного буття, яка б не зазнала впливів націоналізму – будь-яка подія міжнародного життя, будь-який міжнародний конфлікт, будь-яка війна неминуче нестиме на собі відбиток націоналізму. Однак, те саме стосується і всіх інших явищ суспільного життя: від релігій і технологій до побуту.

Агресивність та руйнівна спрямованість не є універсальною рисою націоналізму. Прихід націоналізму мало що змінив у міжнародних відносинах, адже війни були до епохи націоналізму, будуть і після неї – вони постійно спалахували і спалахуватимуть не лише між націями, але й між різними партикулярними спільнотами, імперіями, міждержавними союзами, локальними громадами. Націоналізм, за своєю сутністю, є консолідуючою і мобілізуючою силою. Він спрямований на витворення держав, а не їх руйнацію. Націоналізм справді провадить війни, але здебільшого національно-визвольні. І, головне, як немає однакових громадянських суспільств, так не має і однакових націоналізмів.

Національне суспільство потребує національної держави, слугуючи їй опорою. Натомість, громадянське суспільство позиціонує себе осібно від держави. Стратегічний вибір між національним та громадянським суспільством обумовлюється цілим комплексом політичних обставин, в тому числі міжнародно-політичних обставин. Країни, в яких справа обудови національної держави все ще залишається недовершеною, не можуть перейматися справою побудови суспільства громадянського.

Базисом громадянського суспільства є ефективне і функціональне національне суспільство. Власне, в найширшому розу-

мінні, громадянське суспільство є тим самим національним суспільством, лише розглянутим під кутом зору інституційного й ціннісного розмаїття. Держава, в якій жорстко протистоять два різних – громадянське й національне – суспільства має серйозні проблеми з цілісністю й легітимністю. Функціонування громадянського суспільства можливе тільки за умов ефективних інститутів державної влади. Без цієї базової передумови воно або "потоне" у хаосі бездержавності, або перетвориться на засіб впливу в розпорядженні зовнішніх сил. Громадянське суспільство спроможне виконувати свої контролюючі функції щодо інститутів державної влади винятково тоді, коли ці інститути вже сформовані й ефективно функціонують. Слабка держава матиме й слабке та неповноцінне громадянське суспільство. Причому, слід чітко уявляти історичну послідовність: "спочатку сильна національна держава – потім сильне громадянське суспільство". Лише у цій послідовності можна вести мову про сприяння з боку держави розвитку громадянського суспільства.

Нині громадянське суспільство має певні історичні перспективи переважно в середніх та малих державах Центральної і Східної Європи. Основу громадянських суспільств цих країн складуть різні форми організації середнього класу. Натомість авторитарно-ієрархічні організаційні принципи імперій та великих корпорацій відверто суперечать демократичним засадам центрально-східноєвропейського громадянського суспільства – національного витвору національних середніх класів. Повноцінне громадянське суспільство в країнах Східної Європи можливе за виконання двох необхідних умов: по-перше, якщо це суспільство виникне, тобто об'єктивно сформується, а не буде штучно сконструйованим в інтересах потужних великих держав та їх об'єднань чи "вітчизняних" олігархічних кланів; по-друге, якщо воно зростатиме на базі міцних і вже сформованих національного суспільства і національної держави. Тому в східноєвропейських нових незалежних державах проблематика розбудови громадянського суспільства є вторинною порівняно з проблематикою національного та державного будівництва.

Розбудова громадянського суспільства в Україні пов'язана з приватно-корпоративними інтересами і амбіціями політичної

верхівки. Задля особистих кланово-олігархічних вигод представники цієї верхівки робитимуть все від них залежне, аби "новоукраїнське громадянське суспільство" цілком відповідало всім формальним критеріям, нав'язаним зовнішніми "інтеграторами" зі світ-системного ядра. Будуть віднайдені кошти на фінансування ключових складових громадянського суспільства, організовуватимуться численні конференції й обговорення щодо його функціонування, провадитимуться замовні соціологічні дослідження, результатами яких стане унаочнене у графіках, діаграмах та слайд-шоу переконливе зростання громадянського суспільства. Проте, чи виконуватиме таке, фінансово контрольоване власним і закордонними урядами, громадянське суспільство приписувані йому функції громадянської самоорганізації та контролю за владою? Чи трансформується масштабність громадянського суспільства в Україні у якість побутування її громадян? Чи не отримаємо ми на теренах Європи такий собі варіант вкрай бідної країни з доходом на людину менш ніж 350 дол./рік, де громадянське суспільство є одним з найрозвиненіших і функціонують тисячі неурядових громадських організацій, груп тиску, груп інтересів, протестних груп [7, с. 24]

Врешті решт, громадянське суспільство у вигідному для домінуючих держав світ-системного ядра та власної олігархічної верхівки вигляді (саме вигляді, адже переважно йдеться про імітацію) в Україні, рано чи пізно, напевно сформується. Якщо звичайно сам термін не втратить актуальності, оскільки, на думку дослідників громадянського суспільства, його перспективи нині надто невизначені. Так само як і буде сформоване те, що йменується "політичною нацією". Однак, чи не постануть ці штучні ідеологічні конструкти на руїнах національної держави та національного суспільства?

Список використаних джерел і літератури

1. Бандера С. Перспективи Української революції : Третє репринтне вид. / Степан Бандера. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 728 с.
2. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. = Ernest Gellner. Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals. Hamilton. London, 1994 / Эрнест Геллнер ; [пер.

М. Б. Гнедовского]. М. : Московская школа политических исследований, 2004. – 240 с.

3. Лангевіше Д. Нація, націоналізм, національна держава в Німеччині і в Європі = Dieter Langewiesche Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa – Verlag C.H.Beck / Дітер Лангевіше ; [пер. з німецької]. – К : К. І. С., 2008. – 240 с.

4. Нейр Т. От гражданского общества к гражданскому национализму : Эволюции мифа / Том Нейр // Логос. – 2007. – 1 (58). – С. 14–33.

5. Смит Э. Д. Национализм и модернизм : критический обзор современных теорий наций и национализма / Энтони Смит ; [пер. с англ. А. В. Смирнова и др.]. – М. : Праксис, 2004. – 466 с.

6. Фукуяма Ф. Сильное государство : Управление и мировой порядок в XXI веке : [пер. англ.] / Фрэнсис Фукуяма. – М. : АСТ : АСТ Москва : Хранитель, 2006. – 220 [4] с.

7. Carothers T. Civil Society / Thomas Carothers // Foreign Policy. – Winter 1999–2000. – P. 18–29.

8. Dahl R. A. Democracy and its Critics / Robert A. Dahl. – New Haven : Yale University Press, 1989. – 397 p.

9. Lijphart A. Democracy in Plural Society : A Comparative Exploration / Arend Lijphart. – New Haven ; London : Yale Univ. Press, 1977. – 248 p.

1.4. Інституціональне забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та утвердження особистості

Правовою основою державна політика щодо громадянського суспільства (ГС) в Україні є закони "Про громадські об'єднання" [1, с.1], "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"; "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про доступ до публічної інформації", "Про безоплатну правову допомогу", "Про Ос-

новні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року".

Ще одна категорія правових актів – президентські укази і пос-танови Кабінету Міністрів України, які приймалися протягом років незалежності, зокрема "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" (2002 р.), "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (2004 р.), "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (2010 р.), "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (2002 р.), "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства" (2012 р.), "Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства" (2012 р.) та плани з її реалізації та ін. У нормотворчому полі присутні також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які носять процедурний характер і стосуються конкретних питань реалізації Стратегії. Загалом за роки незалежності видано близько тридцяти відповідних указів Президента та розпоряджень Кабінету Міністрів України.

За своїм змістом за способом взаємодії, функції державних органів влади, які залучені до реалізації Стратегії і відповідних програм, концепцій розвитку громадянського суспільства, мають як прямий, так і опосередкований вплив і згрупувати їх можна за такими напрямками:

- державне соціальне спонсорство (надання пільг НДО), що включає пільги по сплаті податків, інших зборів і платежів, повне або часткове звільнення від плати за користування державним і муніципальним майном;

- матеріально-технічне забезпечення і субсидування діяльності благодійних організацій;

- стимулювання соціальної активності прямим фінансуванням (наприклад, субсидії, субвенції, пільгові кредити; механізм поворотних субсидій);

- соціальне спонукання недержавних та індивідуальних спонсорів (пільги фізичним і юридичним особам, що надають матеріальну підтримку громадським організаціям);

- механізми системного застосування неекономічної підтримки громадських організацій: інформаційна підтримка (надання інформації, сприяння в її розміщенні у ЗМІ тощо);

- методична, консультаційна, організаційна допомога;

- підтримка кадрового розвитку НДО.

Домінуюча, визначальна роль у здійсненні державної політики сприяння ГС покладається на Президента України, що зумовлено президентсько-парламентським характером державного правління. Вітчизняними правовими нормами передбачено можливість створення при Президентові України громадських рад різного спрямування. Зокрема, президентським Указом "Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" було утворено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжний орган при Президентові України" [12].

Функції Координаційної ради з питань розвитку ГС:

- розроблення концептуальних напрямів і механізмів державного сприяння розвитку громадянського суспільства;

- сприяння проведенню громадських обговорень з питань, віднесених до її відання;

- здійснення аналізу ефективності реалізації Стратегії, загального моніторингу стану виконання плану першочергових заходів і щорічних планів щодо реалізації Стратегії та підготовка пропозицій з їх коригування;

- підготовка, розгляд законопроектів щодо сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства;

- участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з інституціями громадянського суспільства [4].

Координаційна рада у процесі виконання своїх функцій взаємодіє з іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, органами Верховної Ради України та її Апаратом, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єд-

наннями громадян, підприємствами, науковими та іншими установами, організаціями, а також із відповідними органами інших держав і міжнародних організацій.

На даний час до складу Координаційної ради входить 48 чоловік. За своїм складом Координаційна рада достатньо збалансована за пропорційністю представництва в ній громадських організацій, наукових установ та органів державної влади. У складі Координаційної ради постійно працюють 7 робочих груп за найбільш актуальними напрямками розвитку громадянського суспільства. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні передбачає також приведення Кабінетом Міністрів своїх нормативно-правових актів у відповідність з президентським указом [11].

Метою державної політики є формування "inclusive democracy" (демократії участі), шляхом сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві; створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства; забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави; запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію; сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Стратегією визначено також принципи державної політики, а саме:

- пріоритет прав і свобод людини; верховенство права; рівність та недискримінація;
- взаємна відповідальність держави і ГС за вирішення завдань розвитку країни;

- відкритість та прозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень;

- партнерство та конструктивна взаємодія держави і ГС;
- стимулювання громадської активності;
- залучення інститутів ГС до формування та реалізації державної політики;

- невтручання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в діяльність інститутів ГС.

Задля реалізації окреслених у Стратегії завдань і досягнення визначених результатів було окреслено коло завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:

- приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів ГС у відповідність з європейськими стандартами;

- конституційне закріплення основ взаємодії інститутів ГС з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- сприяння становленню та розвитку мережі інститутів ГС;

- налагодження ефективної взаємодії інститутів ГС з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення участі ГС та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики;

- делегування інститутам ГС окремих функцій держави в гуманітарній та соціальній сферах;

- активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів;

- підтримка різноманітних форм місцевої демократії;

- укорінення громадянської культури та суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення сприятливих умов для їх розвитку;

- створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів ГС;

- підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності.

Також Стратегією передбачено спрощення ряду юридичних процедур, які регламентують утворення та діяльність інститутів громадянського суспільства, зокрема:

- скорочення строків реєстрації громадських організацій(ГО);

- забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою;

- надання інститутам ГС права здійснювати свою діяльність на всій території України;

- унормування питання безпосереднього здійснення інститутами ГС господарської діяльності з метою виконання статутних завдань;

- удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання.

Серед механізмів громадської участі та контролю визначено:

- проведення систематичних консультацій з громадськістю, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;

- сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів;

- створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;

- розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами ГС;

- сприяння залученню інститутів ГС до соціального діалогу;

- удосконалення порядку участі інститутів ГС у прийнятті рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

- удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [11].

З огляду на специфіку взаємин держави та суспільства в Україні, особливо знаковими положеннями Стратегії вважаємо забезпечення державного моніторингу та оцінки проєктів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, на основі публічного відпрацювання критеріїв такої оцінки. Важливість цього положення зумовлена тим, що Україна страждає на хронічну безконтрольність влади з боку громадськості. Відсутність механізмів громадського контролю та недосконалість механізмів політичної відповідальності за роки незалежності поглибили політичне відчуження громадян і влади, що унеможливило реалізацію будь-яких реформ. Вони попросту саботуються або ігноруються громадянами. Таку ситуацію можна виправити шляхом створення механізмів урахування громадської думки і впливу громадян (у формі організованих інтересів) на формування державної політики.

Система інституційного забезпечення зазначеної політики передбачає механізми її реалізації, які сформульовано у Плані першочергових заходів щодо реалізації Стратегії [15], а також у щорічних планах з її реалізації.

Реалізація положень Стратегії здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А моніторинг та оцінка стану виконання Плану покладаються на Координаційну раду.

Науковий супровід реалізації Стратегії здійснюється Національним інститутом стратегічних досліджень із залученням у разі потреби інших наукових установ, неурядових аналітичних центрів. Науковий супровід передбачає обов'язкову підготовку та подання на розгляд Координаційної ради щорічну доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, а також поточних документів, які надалі стають підставою для актуалізації положень Стратегії, коригування Плану першочергових заходів, щорічних планів, прискорення здійснення відповідних заходів. Планом дій передбачено запровадження проведення оцінки результатів діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів за напрямом "робота з громадськістю" [15].

В межах діяльності Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства утворено моніторингову групу щодо реалізації Закону України "Про громадські об'єднання", до складу

якої увійшли представники органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Система інституційного забезпечення політики підтримки розвитку громадянського суспільства і забезпечення прав і свобод людини і громадянина була доповнена президентським указом "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (25 січня 2013 р.), яким деталізовано функції Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади і окремих посадових осіб у реалізації зазначеної політики [14].

На Кабінет Міністрів України покладено функцію забезпечення реалізації передбачених законом прав цих об'єднань громадян, розгляду пропозицій об'єднань з питань, що належать до його компетенції, реалізації положень Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів, моніторинг та оцінка стану їх виконання здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а контролюючи керівниками центральних органів виконавчої влади виконання їх посадових обов'язків і контрольну функцію.

У свою чергу КМ України шляхом прийняття ряду постанов, однією з найвагоміших серед яких є Постанова "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (2 листопада 2010 р.) визначив подальші заходи в системі інституційного забезпечення реалізації державної стратегії сприяння розвитку ГС. Зокрема, цією Постановою передбачено створення громадських рад при органах державної влади усіх рівнів [6].

Ще одна важлива функція КМ України – інформаційна. Вона полягає у тому, що КМ України зобов'язаний:

- забезпечити ведення веб-сторінок центральними та місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- оприлюднювати доповіді про роботу Кабінету Міністрів України з розв'язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем;
- забезпечувати в установленому порядку організацію та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій КМУ та інших органів державної влади [13].

Відповідно до Закону "Про місцеві державні адміністрації" (1999 р.) ці органи взаємодіють з політичними партіями, громад-

ськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав таких об'єднань громадян. Причому цей процес обопільний, тобто політичні партії, громадські об'єднання можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій, брати участь у розгляді внесених ними пропозицій, вимагати відповідних пояснень та обґрунтувань [3].

Ряд функцій різних органів державної влади є універсальними і обов'язковими для влади усіх рівнів. Передусім це інформаційна функція. Зокрема, Указом Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади", останні зобов'язані визначити забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади [13].

Згодом порядок виконання органами державної влади інформаційної функції було деталізовано Постановою Кабінету Міністрів "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, якою, зокрема, передбачено розміщення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади інформації про виконання плану заходів з реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства та інших відомостей із цієї сфери [8].

Ще одна так звана "універсальна" функція полягає в тому, що до пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади було віднесено питання, пов'язані зі створенням ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами [14].

Окрім того, були дані доручення КМ України, а саме: розробити і затвердити Порядок проведення консультацій; забезпечити створення громадських рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді

міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях; організувати широке роз'яснення положень законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами.

Також усім органам державної влади було доручено:

- вжити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин та поглиблення співробітництва з громадськістю;
- активізувати проведення з використанням ЗМІ діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю;
- передбачати в бюджетах кошти на фінансування заходів, пов'язаних із залученням громадян та їх об'єднань до формування та реалізації державної політики [14].

Ще одна "універсальна" функція деталізована Постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи" діяльності органів виконавчої влади" [7] та "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [6]. Відповідно до Постанов, експертні пропозиції, підготовлені інституціями ГС за результатами громадської експертизи, повинні враховуватися органами виконавчої влади у ланах діяльності, обов'язково оприлюднюватися і розглядаються на засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства.

У межах залучення громадськості також передбачено створення Громадських рад при органах виконавчої влади усіх рівнів [6]. На цей час сформовано усі 607 громадських рад із 607 необхідних. До складу громадських рад різного рівня обрано понад 8,5 тис. представників громадських організацій. На продовження цієї функції органів державної влади прийнято Постанову Кабінету Міністрів України "Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади" (20 червня 2012 р.) [9]. Основними завданнями Ради визначено сприяння координації діяльності громадських рад; проведення аналізу взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, рівня забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності; підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства з цих питань; проведенню експертизи проектів актів законодавства. Постановою Радам надано право одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, підприємств, установ та організацій інформацію, матеріали і доку-

менти, необхідні для виконання покладених на неї завдань; запрошувати в установленому порядку на свої засідання представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, підприємств, установ та організацій, вчених, експертів, а також представників засобів масової інформації; заслуховувати під час своїх засідань інформацію керівників органів виконавчої влади про стан взаємодії органів з громадськістю; утворювати у разі потреби для виконання покладених на неї завдань робочі групи; залучати в установленому порядку до участі у своїй роботі, у роботі утворених за її ініціативою робочих груп представників органів виконавчої влади (за погодженням з їх керівниками), органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, підприємств, установ та організацій, незалежних експертів.

Окреслені вище функції органів державної влади у межах системи інституціонального забезпечення політики сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства підтверджуються в рамках Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [5], зокрема здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правової бази для розвитку громадянського суспільства – щодо прийняття законів України про: благодійництво і благодійні організації; мирні зібрання; місцевий референдум; внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення; органи самоорганізації населення, а також розроблення системи заходів щодо вдосконалення/створення системи ведення обліку публічної інформації в органах влади, системи суспільного телебачення і радіомовлення; запровадження механізму вільного, спрощеного та безоплатного доступу до інформації, що міститься в державних реєстрах; щодо запобігання і протидії корупції; відомостей щодо декларацій про майно, доходи і витрати вищих посадових осіб та надання відомостей з декларацій будь-якої посадової особи за інформаційним запитом.

З точки зору нормативно-правового забезпечення протягом 2012-2013 років українська держава істотно просунулася у сприянні громадянському суспільству. В той же час, існують істотні розбіжності між положеннями правових актів та рівнем їх виконання, що, зумовлено, на наш погляд, недостатнім професійним

рівнем держслужбовців; браком організаційних та кадрових ресурсів у представників власне громадських організацій; браком фінансових ресурсів і у владних органів, і у громадських організацій. Причому якщо по перших двох положеннях роботи висновки можна тільки гіпотетично – пройшло надто мало часу, щоб мати повну картину – то по третій позиції достатньо навести наявні цифри. Тільки у частині регіонах України у місцевих бюджетах на 2013 р. були передбачені кошти на реалізацію Стратегії, зокрема у Волинській обл. з необхідних на 2013 р. 167,5 тис. грн. у бюджеті передбачено 112 тис. грн., у Кіровоградській обл. відповідно 311,99 тис. грн. і 14,4 тис. грн. у Полтавській обл. 6 875,52 тис. грн. і 2 588 тис. грн., у Сумській обл. 710,19 тис. грн. і 208 тис. грн., у Чернігівській обл. 107 тис. грн. і 90 тис. грн. Тільки у двох регіонах бюджетами на 2013 р. передбачене стовідсоткове фінансування плану дій по виконанню Стратегії – в Одеській та Харківській областях (493 тис. і 1 315 тис. грн. відповідно). У 12 з 27 регіонів (включаючи м. Київ та м. Севастополь) на початок 2013 р. місцеві Програми сприяння розвитку громадянського суспільства не були затверджені [10].

Політичні практики свідчать про неістотний прогрес у розвитку власне громадянського суспільства. Це пояснюється рядом причин, а саме: низьким рівнем обізнаності громадян; недосконалістю механізмів реалізації державної політики, неможливістю застосування санкцій з боку громадськості за неналежне виконання посадовцем своїх професійних обов'язків.

На перший погляд положення системи інституціонального забезпечення політики сприяння розвитку ГС досить детальні і всеохоплюючі. Проте як для реалізації державної стратегії, то, на наш погляд, вони занадто абстрактні. Нагромадження функцій і заходів призводить до того, що окремі з них губляться у загальній масі, що породжує "місцеві практики" в її реалізації. Зокрема, органи виконавчої влади звітують за проведену роботу кількістю проведених конференцій, публічних обговорень, семінарів, тобто заходів, які не мають належних наслідків. Тобто, наявна відсутність методики реалізації стратегії, методики контролю за її реалізацію, і, зрештою, відповідальності посадовців за "приписки" у звітності, чим породжується профанація у реалізації стратегії.

Список використаних джерел та літертури

1. Закон України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради. – 2013. – №1. – С. 1.

2. Закон України "Про Кабінет Міністрів України". Із змінами, внесеними згідно із Законом № 5477-VI (5477-17) від 06.11.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

3. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999. Із останніми змінами, внесеними згідно із Законом № 365-VII (365-18) від 02.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>

4. Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства (25 січня 2012 р. №32/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/32/2012#n17>

5. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" від 13 червня 2013 року. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 316 від 15.04.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF>

6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 року. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" від 5 листопада 2008 року. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1103 (1103-2009-п) від 14.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2002 року. Із останніми змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1330 (1330-2011-п) від 21.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади" від 20 червня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>

10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf. – С. 303-304.

11. Указ Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" від 24 березня 2012 року. Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 342/2013 від 25.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/>

12. Указ Президента України "Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 25 січня 2012 року. Із останніми змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 343/2013 від 25.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>

13. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1.08.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>

14. Указ Президента України "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>

15. Указ Президента України "Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 25 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/342/2013>

1.5. Організаційна та функціональна спроможність органів виконавчої влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з об'єднаннями громадян

Структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю, почали створюватися в апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій ще у 2002 році відповідно до доручення Президента України. Тоді було створено 54 таких підрозділи у центральних органах виконавчої влади, а також обласних, Київській та Севастопольській міських

держадміністраціях. Адміністративно вони були легалізовані постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2002 р. № 1550 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів" [2].

Зазначені підрозділи створювалися у більшості випадків на базі прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів, через що попри зміну назв продовжували виконувати лише функції з інформування, не опікуючись функціями забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю.

Ситуація не змінилася і з затвердженням у 2003 році Держкомтелерадіо та Мін'юстом Методичних рекомендацій щодо Положень про управління (відділи) з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю[3], що було зумовлено професійною підготовкою відповідних службовців: 17 відсотків їхніх працівників мали журналістську освіту, 10 – технічну, 9 – філологічну, 9 – економічну, 7 – юридичну тощо.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 18 жовтня 2004 р. посадові особи, відповідальні за взаємодію з громадськістю та засобами масової інформації, були визначені в територіальних підрозділах Державного комітету лісового господарства, Головного управління державної служби, Державної митної служби тощо. Структурні підрозділи з питань взаємодії з громадськістю діяли в територіальних підрозділах Міністерства внутрішніх справ, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державної податкової адміністрації.

Із створенням у 2004 році нормативно-правової бази щодо взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю функціональне наповнення відповідних підрозділів кардинально змінилося. У той же час з 2005 року структура підрозділів у центральних органах виконавчої влади затверджується затверджується їх керівниками, в результаті кожна зміна структури призводить до реорганізації або ліквідації відповідних підрозділів. Так, у 2004 році вони існували у структурі апарату 93% центральних органів виконавчої влади, у 2006 році – у 65%, у 2011 році – у 73%, у серпні 2013 року – у 75%.

У структурі апарату майже кожного п'ятого центрального органу виконавчої влади функції взаємодії з громадськістю

покладені на підрозділи, функціонально призначені для іншої роботи. Крім того, у кожного третьому органі функції взаємодії з громадськістю покладено лише на одного працівника. Поширеною є практика включення підрозділу з питань взаємодії з громадськістю та відповідальних осіб до патронатної служби керівника центрального органу виконавчої влади, і зміна керівника досить часто призводить до звільнення цих працівників.

На місцевому рівні головною проблемою можна визначити постійну реорганізацію підрозділів, що опікуються питаннями взаємодії з громадськістю та навантаження їх додатковими функціями[5]. Такі дії полегшуються відсутністю типового положення про структурні підрозділи ані центральних, ані місцевих органів виконавчої влади.

Основними функціями підрозділів з питань взаємодії з громадськістю можна визначити наступні:

1) взаємодія з об'єднаннями громадян, реалізація заходів, спрямованих на виконання Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212;

2) підтримка суспільно значущих громадських ініціатив;

3) підготовка орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю на рік, організація його обговорення;

4) організація проведення в установленому порядку публічних громадських обговорень з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади;

5) координація проведення електронних консультацій з громадськістю;

6) організація вивчення громадської думки з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади;

7) сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади;

8) взаємодія з громадською радою при органі виконавчої влади, сприяння її діяльності;

9) забезпечення розгляду проблемних питань, порушених учасниками мирних заходів біля будівель органу виконавчої влади тощо.

Аналізуючи спроможність органів виконавчої влади взаємодіяти з громадськістю, необхідно сказати про недостатність фахо-

вої підготовки працівників, а відповідна професійна освіта в Україні лише запроваджується [9]. Поки що Нацдержслужбою в рамках реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" затверджено План заходів щодо навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань взаємодії з гро-мадськістю у процесі формування та реалізації державної і регіональної політики. До реалізації заходів залучена Національна академія державного управління при Президентові України. Рядом органів виконавчої влади проводяться навчальні семінари, готуються методичні рекомендації. Значна робота у цій сфері проводиться Секретаріатом Кабінету Міністрів.

Також необхідно враховувати, що робота з питань взаємодії з громадськістю потребує належного фінансування. Між тим видатки на проведення консультацій з громадськістю, соціологічних досліджень, надання підтримки інститутам громадянського суспільства у своїх кошторисах передбачають лише близько 40 відсотків органів виконавчої влади.

Основними проблемними питаннями організації органами виконавчої влади роботи зі сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з громадськістю є:

- 1) відсутність в структурі органів виконавчої влади підрозділів, відповідальних за цю ділянку роботи, та недостатня штатна чисельність існуючих;
- 2) постійна реорганізація підрозділів і як наслідок – втрата інституційної пам'яті;
- 3) відсутність відповідної професійної підготовки працівників таких підрозділів;
- 4) відсутність належної координації дій структурних підрозділів органів виконавчої влади у процесі взаємодії з громадськістю;
- 5) неналежне фінансування роботи органів виконавчої влади з забезпечення відкритості та прозорості.

Для вирішення цих питань варто:

- законодавчо ввести у структуру органів виконавчої влади спеціальних підрозділів з питань взаємодії з громадськістю;
- підпорядкувати зазначені підрозділи керівникам органів виконавчої влади;

- налагодити в органах виконавчої влади координацію дій структурних підрозділів під час взаємодії з громадськістю;
- забезпечити належну систему підвищення кваліфікації державних службовців;
- передбачати видатки на проведення роботи зі сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з громадськістю.

Список використаних джерел та літератури

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України, 24 бер. 2012 р. № 212. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>. – Назва з екрану.

2. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 15 жовт. 2002 р. № 212. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-2002-%D0%BF>. – Назва з екрану.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : спільний наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Міністерства юстиції, 26 бер. 2003 р. № 59, 14 квіт. 2003 р. № 314/7. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0059603-03>. – Назва з екрану.

4. Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 30 жовт. 1998 р. № 1715. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715-98-%D0%BF>. – Назва з екрану.

5. Про структуру місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 11 трав. 2005 р. № 328. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/328-2005-%D0%BF>. – Назва з екрану.

6. Деякі питання структури місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 25 трав. 2006 р. № 736. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/736-2006-%D0%BF>. – Назва з екрану.

7. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій

[Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 1 серп. 2007 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2007-%D0%BF>. – Назва з екрану.

8. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 18 квіт. 2012 р. № 606. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>. – Назва з екрану.

9. Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 13 груд. 2006 р. № 1719. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1719-2006-%D0%BF>. – Назва з екрану.

1.6. Чинник політичної опозиції в утвердженні громадянського суспільства

1.6.1. Альтернативні правлячим опозиційні погляди на проблему розвитку громадського суспільства та його взаємовідносини з владою

Громадянське суспільство і опозиція: окреслення підходів

Неодмінною умовою становлення демократичних держав є формування системи суспільних інститутів, які утворюють громадянське суспільство. Саме громадянське суспільство забезпечує підконтрольність владних структур народові та їх відповідальне правління; робить компетентними і досвідченими у громадських справах широкі верстви населення, сприяє їх залученню до участі у політичному процесі. Контент-аналіз програм сучасних українських політичних партій дає можливість виявити, що за всієї різноманітності розуміння ними ідеї громадянського суспільства, вона асоціюється з європейською традицією і з принципами свободи, справедливості і солідарності, самоорганізації і відповідальності людей, плюралізму й толерантності. Прихильність до моделі громадянського суспільства присутня у програмах практично усіх найбільш впливових, у т.ч. парламентських партій, навіть якщо цей термін там відсутній [Див., наприклад: 1, с.29; 2; 3].

Політична опозиція робила спроби взяти під свій вплив масове невдоволення, зокрема у 2002 р., під гаслом "Повстань, Україно!", але відсутність програми кардинальних соціальних перетворень обернулася для політичної опозиції тактичною поразкою.

Принципи та критерії опозиційності в Україні були зафіксовані у змінах до Конституції України від 8 грудня 2004 р. Зокрема, це: перерозподіл повноважень між Президентом та парламентом, запровадження поняття "коаліція депутатських фракцій" та надання їй повноважень брати участь у формуванні Кабінету Міністрів України. Це дало можливість запровадити парламентський критерій визначення опозиції, тобто тієї "організації", яка не є належною до більшості в парламенті (парламентської коаліції). Статтями 6–10 та 83 запроваджувалося поняття "коаліція депутатських фракцій", що давало юридичні підстави для існування опозиції. Іншою важливою новелою Конституції, яка вплинула на існування та діяльність опозиції, стало запровадження елементів імперативного та партійного мандата (ч. 5 ст. 81 Конституції України), що унеможливило перехід українських парламентаріїв від опозиційних фракцій до провладних, послаблюючи цим парламентську опозицію. Водночас в опозиції з'явилися й нові можливості для діяльності – адже тепер вона могла собі дозволити бути менш відповідальною за дії влади.

Від 2005 р. змінилися критерії визначення політичної опозиції. Основним критерієм виступало ставлення до політики Президента України. За таких умов до підстав опозиційності можна віднести критику (не сприйняття) змісту і способів реалізації його Президента в різних сферах, включно з актами та діями інших, підконтрольних Президенту, органів влади (парламентської більшості, уряду та ін.). Згідно з даними соціологічних досліджень, такий підхід до визначення опозиції підтримували більшість громадян України.

З 1 січня 2006 р. набули чинності зміни до Конституції України, які, власне, і узаконили існування опозиції як до Президента, так і до парламентської коаліції та Уряду. Практично це положення було реалізоване створенням "Антикризової коаліції" у складі фракцій Партії регіонів, СПУ та КПУ. Та оскільки представник найбільшої опозиційної сили – Партії регіонів – В. Янукович

став Прем'єр-міністром України, ця партія та КПУ) змінили свій статус на провладний відносно Кабінету Міністрів України, при цьому залишаючись опозиційними до Президента. Фракції "Наша Україна" та БЮТ 13 березня 2007 р. підписали Угоду про об'єднану опозицію (відповідно, до прем'єрської коаліції). Перемога на президентських виборах 2010 р. В. Януковича сприяла тому, що його політична сила стала партією влади, а БЮТ залишився опозиційною партією.

Неспроможність дій політичної опозиції формує запит на громадські організації. Кількість всеукраїнських громадських організацій, зареєстрованих Міністерством юстиції України, постійно зростає: якщо у 1990 р. їх було 19, то у 2011 р. – 3526 [7]. Соціологічні дослідження Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні, констатують, що якщо 2005 р. думку про потрібність недержавних інститутів підтримував 41% респондентів з усіх регіонів країни, то у 2011 р. цей показник зріс майже вдвічі (до 76%) [7].

За експертними оцінками центру "Каунтерпарт", загальний рівень організаційної спроможності неурядових організацій (НУО) представляти інтереси та захищати права громадян у 2009 р. дорівнює 3,04 бала за п'ятибальною шкалою. Тобто, йдеться про вищий за середній потенціал спроможності НУО відігравати значну роль в обстоюванні важливих для громадян питань та впливати на процес прийняття рішень.

В українському політичному полі простежується досвід співпраці політичних партій з громадськими організаціями. Так, наприклад, з 2005 р. Політична партія "Демократичний Альянс" їздила різними містами, шукаючи молодих людей, які прагнуть змін, і вчила їх як захищати інтереси громад, як примушувати чиновника працювати на громадянина і т.п. У такий спосіб їм вдалося зібрати хоч і не дуже чисельну, але дуже якісну команду. Крім того, вони співпрацюють з різними громадськими середовищами, громадськими рухами. До речі, з одним із них – рухом "Вільний простір" вдалося об'єднатися. Цей рух був заснований тими громадськими організаціями, які організовували податковий майдан [10].

Особливістю останніх років стала поява громадських організацій у середовищі влади. Більшість громадських організацій

безпосередньо пов'язані із замовниками або взагалі ними створені. Вони перебувають у тісному контакті з тіньовими піарниками політиків. Чимало є і таких громадських організацій, які не працюють постійно на одного замовника, а просто продають свої послуги для проведення певної кампанії [7]. Голови таких громадських організацій – найчастіше керівники, помічники народних депутатів або працівники апаратів міністерств. Особливо характерні такі організації для соціальних сфер, які не асоціюються з фінансовою вигодою та великими грошовими потоками, – спорту, медицини, освіти, соціальної політики тощо. Натомість замовники із "грошових" міністерств – фінансів, вугільної промисловості, економіки – віддають перевагу кишеньковим експертним центрам і аналітикам [7].

Влада дозволила НУО брати обмежену участь у розробці законодавства. Крім того, представників громадянського суспільства залучили до роботи Конституційної асамблеї, розробки Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та діяльності Національного антикорупційного комітету.

Іншою ознакою потенційної готовності влади залучати громадянське суспільство до управління та прийняття рішень стало створення сотень громадських рад на всіх рівнях державної влади. Ради налічують понад 9000 членів (у радах при центральних органах влади 39% учасників представляють НУО, 32% – профспілки й бізнес-асоціацій і 7% – благодійні організації).

У розпорядженні влади урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс – сайт "Громадянське суспільство і влада", який покликаний сприяти взаємодії громадян та їх об'єднань з Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади в процесі формування і реалізації державної політики, а також надавати інформацію про діяльність Уряду з питань сприяння розвитку громадянського суспільства.

Наприкінці червня 2013 р. Президент затвердив план заходів щодо реалізації у 2013 р. "Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні". Представники третього сектору, які входять до Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, отримали унікальну можливість супроводжувати у Верховній Раді проекти законів про

місцевий референдум, а також законопроект, який розширює можливості участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення [11].

План наповнений понад 20 заходами, які спрямовані на забезпечення-удосконалення-підготовку-впровадження-розроблення різних добрих і нагальних справ, покликаних нарешті (до)розвинути громадянське суспільство в Україні. Зокрема, це розроблення проекту закону про свободу мирних зібрань; нової редакції закону про органи самоорганізації населення; типового положення про структурний підрозділ обласної адміністрації з інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; стратегії розвитку соціальної відповідальності бізнесу тощо [11].

Створення територіальних громад виступає важливою складовою розвитку громадянського суспільства. Однак за відсутністю відповідного суспільно-політичного механізму, творцями й цементуючою силою державної системи влади та органів управління на місцях стала стара управлінська бюрократія, місцевий партгоспактив радянського походження та криміналітет [12].

Низка нових громадських кампаній та ініціатив, які виникли у другій половині 2011-першій половині 2012 рр. показують реальну спроможність українського громадянського суспільства організовуватися і чинити вплив на владу. Серед найбільш активних називають громадський рух на підтримку євроінтеграції "Ми – Європейці", рух за справедливий і прозорий виборчий процес "Чесно", кампанію на підтримку самоорганізації та громадянської участі в політиці "САМ".

В Україні виникла плеяда ініціатив, які об'єднують і вже відомі в Україні громадські організації, і нових активістів – громадські кампанії "Новий громадянин", "Молодіжна варта", Всеукраїнський громадський рух "Не будь байдужим!". У багатьох нових громадських рухах чимало членів Політичної партії "Наша Україна", яка втратила більшість прихильників. Для таких політиків участь у громадських опозиційних кампаніях – можливість повернути довіру виборців і знову зайняти місця у першому ешелоні політики [13].

Період після президентських виборів 2010 р. характеризувався значним збільшенням кількості акцій протесту, організо-

ваних не політичними силами, а певними соціально-професійними групами. Це створювало сприятливі соціальні умови для діяльності політичної опозиції. У 2012 р. було зафіксовано абсолютний рекорд кількості протестів – 3636 подій [14]. Порівняно з 2011 р. кількість протестів зросла на 60%. У лютому 2013 р. (305 протестів) було зафіксовано майже вдвічі більше протестів, ніж у лютому 2012 та 2011 рр. (156 та 163 відповідно), та майже втричі більше, ніж у лютому 2010 р. (106 протестів) [14].

Зростання кількості протестів у 2012 р. відбулося, насамперед, за рахунок політичних протестів, пов'язаних із електоральними кампаніями та передвиборною боротьбою (з 25% у 2011 р. до 34%). Однак, третій рік поспіль під час протестів в Україні найчастіше піднімаються соціально-економічні питання (43% протестів у 2012 р.). З 2011 р. абсолютна кількість соціально-економічних протестів зросла з 1374 до 1546. На них у 2012 р. найчастіше висувалися вимоги, які стосувалися питання незаконних забудов і приватизації міського простору, інтересів дрібного бізнесу, не виплати зарплат, соціальних виплат, навколишнього середовища. У 2012 р. ідеологічні питання та проблеми громадянських прав піднімалися лише у 24% та 17% протестів відповідно. На початку 2013 р. частка соціально-економічних протестів навіть зросла і склала 53%, натомість політичних – зменшилася (до 26%) [14]. Таку ситуацію можна пояснити, насамперед, бездіяльністю опозиції і відсутністю тісної взаємодії між нею і громадянським суспільством.

Спроби створення опозицією альтернативних проектів у співпраці з громадянським суспільством

Основою опозиційної діяльності є наявність конструктивної альтернативної програми розвитку держави. До загальних механізмів впливу громадян на прийняття рішень на рівні всіх органів виконавчої влади можна віднести, наприклад, право на участь у прийнятті рішень у сфері регуляторної політики, право на звернення до органів влади, на участь у референдумах, право на участь громадських рад, на громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади [15, с.21].

Опозиція, беручи участь у роботі парламенту, намагається лобіювати законопроекти, які спрямовані на розвиток і захист

громадянського суспільства. Натомість, з приходом кожної нової влади відсоток прийнятих законів від опозиції постійно падає. Якщо у період 2005–2009 р. з усіх підписаних Президентом законів 15% були ініційовані опозицією, то, починаючи з 2010 і до сьогодні таких лише 2% [16]. Однак, це не означає, що опозиція не виступає з законопроектами. Так, опозицією були ініційовані закони про систему суспільного телебачення і радіомовлення України (1997 р.), з її допомогою вдалося відмінити голосування за спрямований проти незалежних медіа законопроект про кримінальне покарання за наклеп, (2013 р.) [17]. За ініціативою НУО урядом у 2010 р. було затверджено Програму розвитку української мови, української культури та історичної свідомості громадян України, розраховану на 2010–2014 рр. і створено громадський моніторинговий комітет щодо захисту української мови, культури та історичної свідомості української нації [18].

Опозиція постійно робила спроби підтримувати зв'язок з громадянським суспільством. Лідер партії "Батьківщина" Ю. Тимошенко уже у вересні 2010 р., виступаючи на партійній конференції Київської обласної організації ВО "Батьківщина", закликала громадянське суспільство та засоби масової інформації не бути пасивними спостерігачами знищення демократії в Україні партією влади та президентом Віктором Януковичем [19]. Зворотній зв'язок громадянського суспільства з політичною опозицією особливо яскраво проявився в акціях за звільнення Ю. Тимошенко.

У той же час, спостерігаючи за бездіяльністю української опозиції під час демонтажу владою демократичних засад, не можна не погодитися з тим, що "Вони не лише були бездіяльні. Лихо в тому, що вони частина цієї системи... еліта – й та, що біля керма, й та, що в опозиції, – це одне й те саме коло..." [20].

Крім зв'язку, який опозиція обов'язково повинна мати з владою – тиснути на неї, пропонувати альтернативні шляхи, вона, безумовно, повинна спілкуватися з суспільством через нові громадські інституції, через журналістів. Газета "День" виступила своєрідним "провідником" між лідерами опозиції та представниками громадянського суспільства, запропонувавши їм дискусійний майданчик "Новий порядок денний: опозиція – суспіль-

ству". 15 березня 2012 р. в редакції відбувся анонсований "круглий стіл" за участю представників політичних партій та громадських організацій [21]. Це була відверта розмова про взаємодію опозиції і громадянського суспільства у парламентській виборчій кампанії.

Традиція влаштовувати "круглі столи" була продовжена. Розвінчувати міф про те, що усувати владу немає з ким, взялася Об'єднана опозиція "Батьківщина". Опозиціонери першими зібрали за одним "круглим столом" активістів громадянського суспільства. Серед них популярні блогери, відомі журналісти, керівники громадських організацій. На круглий стіл прийшли керівники всіх семи партій, що входять до Об'єднаної опозиції. Вони принесли документ під назвою "Декларація про забезпечення чесних і прозорих виборів". У "Декларації" Об'єднана опозиція врахувала думку громадських організацій і планувала координувати свої дії з громадянським суспільством. Позиція громадянського суспільства чітко виявилася у русі "Чесно", у Комітеті виборців України, "Опорі" тощо.

Упродовж травня – липня 2012 р. відбулися Форуми опозиційних сил в усіх регіонах України, на яких, зокрема, було розглянуто та доповнено проект Програми. За підсумками обговорень узагальнено надані пропозиції та винесено удосконалений проект Програми дій на загальноукраїнський Форум Об'єднаної опозиції [22]. Публічні обговорення виборчих програм партії стали новим інструментом зв'язків із громадськістю та інформаційним приводом.

Проходили "круглі столи" із обговорення програми Об'єднаної опозиції "Справедлива держава, чесна влада, гідне життя". Було проведено 11 "круглих столів", на яких обговорювалася програма дій опозиції. 30 липня завершилося обговорення програми її остаточним затвердженням. Організація регіональних публічних обговорень та круглих столів щодо презентації проекту виборчої програми "Справедлива держава. Чесна влада. Гідне життя" стала однією із форм політичної активності Об'єднаної опозиції "Батьківщина". Під час обговорень опозиційні політики закликали громадськість до внесення власних пропозицій до тексту програми. Такі зібрання упродовж червня відбулися у 12 регіонах.

Однією з конкретних вимог, що пролунали з боку представників рухів "Чесно" та "Стоп цензури!", стало прохання засу-

дити практику неособистого голосування у Верховній Раді України, а також назвати дату, з якої депутати-опозиціонери припинять голосувати чужими картками. Вже наступного ранку на спільному засіданні фракцій "БЮТ – Батьківщина" та "Наша Україна – Народна самооборона" було офіційно оголошено про їхню відмову від такої практики [23].

Партія "УДАР" врахувала критерії руху ЧЕСНО при визначенні кандидатів в народні депутати. Угода руху ЧЕСНО з політичними силами зокрема передбачала, що громадські активісти у рамках кампанії "Фільтруй Раду!" проведуть незалежне та чесне дослідження кандидатів зі списку партії та мажоритарників, підтриманих партією "УДАР" на предмет відповідності їх критеріям добросовісності кандидата:

1. Відсутність фактів порушень прав і свобод людини.
2. Непричетність до корупційних дій.
3. Прозорість задекларованих доходів та майна та їх відповідність способу життя.
4. Незмінність політичної позиції відповідно до волевиявлення виборців.
5. Особисте голосування в парламенті.
6. Участь у засіданнях парламенту та роботі комітетів.

Останні три критерії застосовуватимуться до кандидатів, які є чинними депутатами [25].

Опозиційні політичні партії намагалися посилити діалог з громадянським суспільством. Таку думку висловив лідер партії "УДАР" В. Кличко під час зустрічі з представниками громадських організацій, зокрема, з активістами руху САМ та представниками руху ЧЕСНО [26]. Лідер "УДАРу" зазначив, що громадянське суспільство має тримати діалог з політичними партіями, які готові підтримувати і відстоювати ініціативи неурядових організацій. Подібний діалог і співпраця – це світова і європейська практика, і те, чого поки що не вистачає українському суспільству, вважають в "УДАРі". При цьому побудова такого діалогу має бути двостороннім рухом, який вимагає довіри й конструктивного підходу як від самих партій, так і від громадянського суспільства. Цінність громадянського суспільства В. Кличко мотивував і особистими мотивами, посилаючись на свій досвід життя у Федеративній Республіці Німеччина [27].

Турбота про альтернативні програми для громадянського суспільства не обмежуються у В. Кличка лише діяльністю і програмами його опозиційної політичної сили, а сполучена з роботою з Фондом Конрада Аденауера, у рамках реалізації проекту "ОЗДОРОВИ СУСПІЛЬСТВО" [28]. Політик також наголосив, що для перемоги на виборах важливою є співпраця опозиційних сил і громадянського суспільства щодо визначення єдиних кандидатів від опозиції на мажоритарних округах [29].

Аналогічні думки висловив інший опозиційний політик О. Турчинов у червні 2012 р., наголосивши, що показником розвитку країни є розвиток громадянського суспільства, а громадянське суспільство не можливе без існування потужних, впливових громадських організацій [30].

Соціальні мережі стали тим місцем, де постійно здійснювався діалог опозиції з громадянським суспільством. Підтвердженням може слугувати пряме звернення опозиції до виборців 29 липня 2012 р. у соціальних мережах із закликом запропонувати достойного кандидата по одному з київських мажоритарних виборчих округів [31].

Заслужовую на увагу і ставлення громадянського суспільства до технологічних проєктів. Приклад – Партія Наталії Королевської "Україна – Вперед!", яка сподівалися повторити успіх Партії зелених на виборах 1998 р. Однак виборці продемонстрували, що мають імунітет до таких політтехнологій, давши цій партії лише 1,5 відсотка [32].

Власне, опозиція має зрозуміти, що без підтримки думаючої частини суспільства, вона приречена на поразку. Їй елементарно бракує ідей. Адже, якщо аналізувати парламентську виборчу кампанію 2012 р., ВО "Батьківщина" отримала свої голоси швидше за інерцією, а партія "УДАР" – на харизмі та авансах. Разом з тим, виборці показали незадоволеність опозицією її малою активністю, віддіючи голоси ВО Свободі" (аналог голосування "проти всіх".

В цілому опозиція в Україні досить слабо взаємодіє із громадянським суспільством. Функції, які має виконувати опозиція, частково виконують громадські організації – зокрема, саме вони часто першими "сигналізують" про тиск влади, мобілізують суспільство і взагалі інколи самі створюють інформаційний порядок

денний. За своєю природою опозиція є носієм альтернативних шляхів розвитку суспільства, тому заслуговує на постійну взаємодію з владою, а не лише від виборів до виборів.

Альтернативні проекти опозиції після парламентських виборів

У суспільстві з'явилася ідея нової правої опозиції з боку залишків "Нашої України", які 5 квітня 2013 р. провели засідання оргкомітету зі створення нової правоцентристської партії[33], але далі декларацій справа не пішла.

Після парламентських виборів 2012 р. співпраця громадянського суспільства і опозиції продовжувалася. 6 квітня 2013 р. в Києві пройшла зустріч учасників руху "Ми – Європейці" з депутатами опозиції та громадськими активістами на тему "Громадянське суспільство й опозиція: що робимо до Дня Європи (18 травня)?".

Апелюють до ідеї громадянського суспільства і опозиційні політики, зокрема А. Гриценко, який запропонував досягти утвердження у країні суспільно-політичного устрою з такими ознаками:

– "держава – для громадянина", а не "громадянин – для держави";

– держава створює умови для розвитку громадянського суспільства і не втручається в його діяльність;

– громадянське суспільство контролює діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування і активно впливає на ухвалення рішень, які торкаються життя кожної людини і кожного населеного пункту;

– держава діє виключно в рамках правового поля, з дотриманням норм Конституції і законів України [34].

Головним завданням осені 2013 р. для українського суспільства та опозиції було змусити владу виконати умови, необхідні для підписання з Європейським Союзом угоди про асоціацію. Лідери "УДАРу" закликали, що "Сьогодні суспільство та опозиція мають об'єднати сили для того, щоб змусити владу виконати ті умови, які необхідні для підписання угоди" [36]. Однак, влада в останній момент проігнорувала вимоги опозиції і відмовилася підписувати угоду, що спонукало опозиційні сили до організації масових протестів (Євромайданів) на підтримку проєвропейського курсу України.

"Ініціатива Третьої української республіки"

Нещодавно з'явилася "Ініціатива Третьої української республіки", яка себе ідентифікує не як громадська організація, а саме ініціатива, яка немає жодного юридичного статусу, а тільки самоідентифікація однодумців. Це структура без політичної чи партійної прив'язки. На думку лідера "Ініціативи" Ю. Луценка, головна енергія змін знаходиться не в існуючих опозиційних партіях, а в розрізненних поки громадських рухах" [37]. Його план – сфокусувати цю енергію, створити масовий рух не тільки за нового Президента, але, в першу чергу, за нову країну. Основним завданням "Ініціатива" вважала розробку Плану Третьої української республіки. Друге зусилля полягає в організації, активізації громадянського суспільства. [37].

Він закликав до союзу з позапартійним населенням на основі Плану нової країни, під який люди виберуть лідера-менеджера з командою виконавців [37]. При цьому команда Ю. Луценка стверджувала, що жодної нової партії й жодної конкуренції в опозиції вони не творитимуть, оскільки не мають права творити нову партію, тому, вже опозиція і іншої до 2015 р. вже не з'явиться [38]. Ідея "Третьої республіки" – реалізація платформи солідаризму через різноманітні громадські організації, що фінансуються вітчизняним бізнесом та громадянами, а не закордонними грантодавцями [40]. Ще одна пропозиція – сформувати повстанську мережу з людей, готових не лише голосувати, але й захищати свій вибір.

ВО "Свобода" розраховує на громаду як на колосальний кадровий резерв і рушійну силу, яка за правильної організації здатна нівелювати всі переваги влади, включно з грошима, адмінресурсом і силовими структурами [41].

Альтернативою і владі, і опозиції можна вважати діяльність громадянського руху "Український вибір", який зосереджується на таких проблемах

а) проблема громадського контролю за діяльністю державної влади,

б) проблема забезпечення і реального сприяння вільному розвитку громадської ініціативи та самоорганізації,

в) проблема ефективної участі громадян, а також розвиток тих інститутів, що покликані їй сприяти,

г) проблема обмеження або прийняттого для громадян упорядкування засобів, методів та меж державного втручання у функціонування тих інститутів, які вважаються базовими для розвитку громадянського суспільства [42; 43; 44].

Станом на вересень 2013 р. Всеукраїнський громадський рух "Український вибір" підписав договори про партнерство та взаємодію з 400 громадськими організаціями, об'єднаннями та рухами України [42]. Втім, діяльність і декларації "Українського вибору" не знаходять масової підтримки у суспільстві.

Таким чином, підсумовуючи, варто констатувати:

1. Відсутність усталеної соціальної бази в поєднанні зі слабкістю (відсутністю) програмно-ідеологічних засад опозиційних політичних партій призвело до значного послаблення виконання опозицією такої функції, як представлення альтернативних програм розвитку суспільства.

2. Опозиційним силам не вдалося налагодити системну роботу з суспільством, бракує чіткої альтернативної платформи й стратегії, які б склали конкуренцію політиці влади і були б підтримані більшістю українського суспільства.

3. Проаналізувавши процес становлення громадянського суспільства в Україні варто наголосити на певній громадянській активності (громадяни почувають себе відповідальними за те, що відбувається в країні), на появі нових альтернативних проєктів. Однак, громадянське суспільство перебуває у фазі становлення, основа для цього – взаєморозуміння і взаємодія всіх його структур та проєктів.

4. Важливо підтримувати громадянську відповідальність, а не фокусувати свою увагу на конкретних постатях та на політичних домовленостях.

5. Період після президентських виборів 2010 р. характеризувався значним погіршенням умов діяльності опозиції в цілому, ліквідацією законодавчих гарантій прав парламентської опозиції, звуженням можливостей політичної конкуренції, зниженням рівня свободи слова і зменшенням доступу опозиції до ЗМІ, численними силовими діями проти опозиційних політиків з використанням судової системи і правоохоронних органів, тиском силових структур на інститути громадянського суспільства, обмеженням прав громадян на участь в акціях протесту.

6. Функції, які має виконувати опозиція, частково виконують громадські організації – зокрема, саме вони часто першими "сигналізують" про тиск влади, мобілізують суспільство і взагалі інколи самі створюють інформаційний порядок денний.

7. Громадянське суспільство в Україні навчилося моніторити, контролювати і навіть реагувати. Однак, громадянське суспільство не вміє вимагати та пропонувати альтернативну програму.

8. Опозиція не знаходить адекватних методів дій і часто зазнає провалів як у мобілізації громадян, так і в організації ефективних заходів для протидії вчинкам влади, з якими не була згодна.

Зараз від опозиції очікується формування такого порядку денного, який не залишить байдужим суспільство і на який не зможе не реагувати влада. Тоді конкуренція між ними, можливо, зміститься у більш конструктивний, і, головне, безпечний для країни бік.

Список використаних джерел та літератури

1. Держава, влада та громадянське суспільство у документах політичних партій України (кінець 1980-х – перша половина 2011 рр.) / Керівник проекту – М. С. Кармазіна; довідковий матеріал – М. С. Кармазіна, Т. А. Бевз; упорядники – Т. А. Бевз (координатор проекту), Д. В. Веденєєв, П. П. Гай-Нижник, О. М. Любовець, С. В. Полтавець, О. М. Собачко, В. Д. Яремчук. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. – С.29.

2. Програма ПАРТІЇ РЕГІОНІВ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://partyofregions.ua/uploads/document/file/4fe18a/4fe18a59c4ca42a829000001/program_party_of_regions.pdf

3. Програма Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://batkivshchyna.te.ua/?page=prog>

4. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні: інститути, практики, цінності // Українське суспільство: 10 років незалежності / За ред. В.Ворони. – К.: ІС НАН України, 2001. – С. 169–183.

5. Опозиція в Україні: загальна характеристика // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 7.

6. Тимошенко Ю. Ми не опозиція, ми – альтернатива нинішній владі // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 50.

7. Кондратенко І. Громадянське суспільство та його вороги [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/46147>

8. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Автори-упорядники: Л. Паливода, О. Кікоць. – К.: БФ "Творчий центр "Каунтерпарт", 2006. – С.14.

9. Захаров С. Конференція "Громадянське суспільство в Україні" (Вашингтон, 7–8 квітня) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1071255245>

10. Гацько: громадянське суспільство навчилося робити перші кроки. Ч. 2 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/-interview/91206-gatsko-gromadyanske-suspilstvo-navchilosya-robiti-pershi-kroki.-ch.-2.htm>

11. Неберикут О. Милиці для громадянського суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://opora.lviv.ua/?p=2878>

12. Стецюк Володимир: Чи здолає громада невмирущого кощя окупаційного режиму? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.3republic.org.ua/ua/analytics/11618>

13. Пастухова А. Протести non-stop [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/18048>

14. Результати моніторингу протестів та репресій Центру дослідження суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.socportal.info/analiz>

15. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К.: ПРООН, 2011. – С. 21.

16. Хочу подивитися, яким президентський законопроект про скасування техогляду дійде до голосування – Гриценко [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.grytsenko.com.ua/news/view-khochu-podyvytysja-u-jakomu-vyhlyadi-prezydents-kyy-zakonoproekt-pro-skasuvannja-tekhohljadu-diyde.html>

17. Третьяков: Громадянське суспільство може змусити владу прислухатися до думки людей [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/527908-tretyakov-gromadyanske-suspilstvo-moje-zmusiti-vladu-prisluhatisya-do-dumki-lyudey.html>

18. Опозиційний уряд затвердив Програму розвитку української мови, культури та історичної свідомості громадян [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://byut.com.ua/news/1869.html> Юлія Тимошенко закликає громадянське суспільство до захисту демократії в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://byut.com.ua/news/3287.html>

19. Штюдеманн Дітмар: Парафування домовленості про асоціацію – це не подарунок вашому президентові 17 грудня 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/37703>

20. Круглий стіл "Новий порядок денний: опозиція – суспільству" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/video/krugliiy-stil-noviy-poryadok-denniy-opoziciya-suspilstvu>

21. Об'єднана опозиція запевняє, що зробила висновки з помилок минулого // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/49958>

22. Пишний Андрій: Об'єднана опозиція взяла інтереси громадських організацій за основу для побудови нового політичного суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://frontzmin.ua/ua/media/news/none/10998-andrij-pishnij-obednana-opozitsiya-vzjala-interesi-gromadskih-organizatsij-za-osnovu-dlja-pobudovi-novogo-politichnogo-suspilstva.html>

23. Аваков Арсен: Особливість сходу в тому, що там влада придушила спротив людей [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://tvi.ua/new/2013/06/01/arsen_avakov

24. Кличко пообіцяв підтримати критерії ЧЕСНО 25.04.2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://chesno.org/news/1459/>

25. Кличко Віталій: Авторитет громадських організацій сприятиме перемозі опозиції [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://klichko.org.ua/news/news/avtoritet-gromadskih-organizatsiy-spriyatime-peremozi-opozitsiyi>

26. Мокін Б. Враження від відповідей Віталія Кличка "акулам" Євгена Киселева [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mokin.com.ua/news/6151.html#UkVxDFN0yCk>

27. МОЛОДІЖНИЙ ПРОЕКТ "ОЗДОРОВИ СУСПІЛЬСТВО!" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.klichkofund.org.ua/news/index/id/9?page=1>

28. Головна боротьба на цих виборах відбувається між владою і суспільством, – Кличко [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2012/09/11/367981>

29. Олександр Турчинов: Від результатів виборів буде залежати майбутнє України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://byut.com.ua/news/11392.html>

30. Alex DADDY Попов 29 июля 2012 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://plus.google.com/108101501531153505630/posts/7jSwi5XiTYF>

31. "Без підтримки думаючої частини суспільства, яку опозиція матюкливо називає "противсіхами", вона приречена на поразку" [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/_bez-pidtrimki-dumayuchoji-chastini-suspilstva-yaku-opoziciya-matyuklivo-nazivae-/464234

32. Критика опозиції: зрада чи право? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.ua/blog/36815/kritika-opoziciji-zrada-chi-pravo>

33. Гриценко А. Від активного громадянина – до держави-лідера // Дзеркало тижня. – 2013. – 16 серпня.

34. У "Свободі" заявили, що ПР цілеспрямовано знищує громадянське суспільство [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/politics/_u-svobodi-zayavili-scho-pr-cilespryamovanon-znischue-gromadyanske-suspilstvo/501758

35. Суспільство та опозиція мають змусити владу виконати умови, необхідні для підписання з ЄС Угоди про асоціацію, заявляють в "УДАРі" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/158697.html>

36. Кошкина С., Базар О. Юрий Луценко: "Я не согласен с политикой трех лидеров оппозиции, которую, к сожалению, поддержала Юлия Владимировна" [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://lb.ua/news/2013/06/13/206267_yuriy_lutsenko_ya_soglasen.html

37. Луценко Юрій: "Ми потребуємо нової системи..." // Сільські вісті. – 2013. – 19 вересня.

38. Луценко збирає повстанську мережу [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?lutsenko_zbiraye_povstansku_merezhu&objectId=1292655

39. Моделювання України (за Третю Українську Республіку) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pereveslo.org.ua/index.php/suspilstvo/item/3331-modeljvannja-ukrani-za-tretju-ukranksku-respubl%D1%96ku.html>

40. Фаріон І. "Якщо суспільство й опозиція діятимуть разом, то вистоятъ..." / 16 квітня 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.wz.lviv.ua/ukraine/122694>

41. "Український вибір" підписав договори про співпрацю із 400 громадськими організаціями [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1251545-ukrayinskiy-vibir-pidpisav-dogovori-pro-spivpratsyu-iz-400-gromadskimi-organizatsiyami>

42. Топ-10 провокаторів сезону (Частина II). Доки є політика, будуть і політичні провокатори [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kirovograd.comments.ua/article/2013/07/20/084101.html>

43. Медведчук В. Український вибір: доктринальні засади розвитку сучасного громадянського суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vybor.ua/article/grazhdanskoe_obschestvo/ukrayinskiy-vibir-doktrinalni-zasadi-rozvitku-suchasnogo-gromadyanskogo-suspilstva.html

44. "Український вибір" і 53 громадські організації підписали договір про співпрацю в частині створення громадянського суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/rubric/-ukrayinskiy-vybor-i-53-obshchestvennye-organizatsii-podpisali-30112012170700>

1.6.2. Громадські організації у політичному полі

В Україні на 1991 р. нараховувалось біля 300 громадських організацій [1]. На початок 2013 р. їх кількість зросла до 87572 організацій [2]. Тобто в 292 рази. Разом з тим, за формальними показниками у 2011р. в Україні на 10 тис. населення було 11 зареєстрованих ГО, в Угорщині – 46; в Хорватії – 85, а в Естонії – 201 [3]. Основними замовниками, що стимулювали появу нових ГО, були і окремі політики, і політичні сили. Крім того, створення ГО стимулювали і міжнародні донорські фонди. Типова картина для поставлених суспільств, де громадська ініціатива уступає першість політичній.

Поле діяльності ГО є різні сфери суспільного життя. За даними Творчого центру Каунтерпат (ТЦК), найбільша кількість працює у секторі "діти і молодь" – 45%; "соціальні питання" – 38%; "права людини" – 31%; "громадянська освіта" – 28%; "розвиток сектору НУО" – 19%[4]. Серед видів діяльності ГО найбільш поширеними є "захист інтересів та лобювання" – 42%; "тренінги та консультування" – 41%; "поширення інформації" – 35%; "освітня діяльність" – 34%; "надання соціальних послуг" – 31% [5]. Серед груп, що представляють клієнтів неурядових організацій, найбільш значимими є молодь – 48%; члени організації – 28%; діти – 23%; студенти – 23% та все населення [6]. Зрозуміло, що об'єднання громадян є цікавими для передвиборчих кампаній, безумовно, що їх експлуатують, а також штучно створюють.

Що стосується політичної агітації, то традиційно ГО залучаються як формалізація підтримки політичної сили чи кандидата, і рідше як організаційна складова. Політична агітація орієнтується на три умовні вікові верстви – молодь, люди середнього віку та люди похилого віку. Причому до молоді ефективними є політичні звернення переважно з такими установками: "Ми вимагаємо змін!", "Так жити не можна!", а також з соціальними агітками, як доступна освіта і перше робоче місце. Для виборців середнього віку лунають політичні гасла про спрощення оподаткування тощо. Людям похилого віку політики традиційно пропонують соціальний захист і патронат.

Але не дивлячись на соціальні прошарки і групи українське суспільство є слабо організованим з точки зору громадських

об'єднань. Верства, яка називається "молодь", не має домінуючих чи впливових в своєму середовищі організацій. "Середній вік" не має визначених об'єднуючих ознак. Спільні потреби цієї верстви є переважно побутовими. До цього віку більшою мірою можна віднести інтереси підприємців, але український досвід демонструє, що різноманітні ГО із захисту інтересів бізнесу не стали об'єднуючими – вони вузько лобістські не дивлячись на те, що проблематика у них спільна і могла бути заохотити їх до консолідації. Зрештою соціальна категорія "похилий вік" була найбільш об'єднаною масовими організаціями, такими як Ветерани Великої Вітчизняної війни, Інваліди Великої Вітчизняної війни, що були успадкованими від радянської системи, а на сьогоднішній день нівелювались по віковому факту та організаційно. Близькими до названих організацій за своєю соціальною природою є Ветерани Афганістану і так звані Чорнобильські організації, але вони з'являються тільки коли зачіпаються їхні пільги.

Окреме місце займають нові релігійні утворення, що можуть бути юридично не формалізованими, але структурованими і дисциплінованими, і в цьому контексті вигідними політичним акторам. Враховуючи той факт, що публічно Україна є багатоконфесійною, але вважається православною, то тема участі "нетрадиційних" церков не актуалізується, хоча вони присутні на політичному полі завдяки своїй організованості.

В свою чергу політична партія в Україні обов'язково мають молодіжне крило, або молодіжну організацію. Часто це було банальним копіюванням радянської моделі КППС (Комуністична партія Радянського Союзу) і ВЛКСМ (Всесоюзний ленінський комуністичний союз молоді). Ці молодіжні організації організовуються з гори й існують доки є фінансування "згори".

Громадські організації мають бути організаторами громадського життя за суспільними інтересами. Вони покликані формувати авторитетне експертне середовище, яке дає тлумачення процесам, подіям, політичним рішенням, спрямовує громадську думку, пропонує рішення. Маси не можуть достеменно розбиратися в законопроектах, інженерних рішеннях, державних позичках, комунальному господарстві, вони орієнтуються на експертів, які є представниками цього ж суспільства, незалежними або членами громадських організацій.

В Україні ж громадські організації не є настільки авторитетними, щоб впливати на політичний процес. Вони існують камерно. Крім того, періодично з'являються проекти громадських організацій і так само зникають. За часів правління президента Л.Кучми пригадується ГО "Жінки за майбутнє", в період "помаранчевої революції" 2004-2005р. – "Пора", "Опора". Нестандартними засобами швидко популяризувалась з 2008р. незареєстрована громадська організація "Фемен". Всього ж в Україні діє понад 700 жіночих організацій [7]. Напередодні парламентських виборів 2012 р. виник громадський рух "Чесно". Під час протестних акцій опозиції у 2013р. заявили про себе "Молоді регіони". В 2013р. через бігборди стало відомо про проект экс-лідера экс-"партії влади" СДПУ (о) Медведчука "Український вибір". Переважною характеристикою діяльності ГО є їхня кулуарність, брак узгоджених дій, які були б помітними ззовні. Громадяни мало обізнані про існування навіть місцевих ГО, які існують поруч з ним.

Громадяни зі своїми інтересами, які не залучені до неурядових організацій, не бачать можливості впливу на владу. В Україні склалась хибна практика, коли чиновники, які є уособленням влади і державу не реагують на потреби окремого громадянина. В результаті 41% населення України вважає, що пересічний громадянин не може вплинути на владу [8]. В 2013 р. лише 8% опитаних вказали, що залучені до громадської діяльності; 86% громадян не є членами ГО, об'єднань та партій; а 18% вважають, що ГО не потрібні [9]. За оцінкою Українського Фонду Демократії "Спочатку Люди", в Україні кількість громадських організацій збільшується, а залучення до них громадян знижується.

Інститут соціології НАН України подає дані, що з 1994р. по 2010 р. не належали до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів найменше 82,2% і найбільше – 86,7% населення [10; 11]. Це означає, що після радянської доби і масової участі в організаціях склався клубний характер ГО. З точки зору державної політики це загрозна тенденція, оскільки не організовується соціальний простір, не формується комунікаційне поле, населення не проходить соціальну школу, у тому числі лідерства, політична сфера перетворюється на вакуум.

Відзначимо, що політтехнологи залучають до електоральних змагань організовані групи. Такими є організації, створені власне політичними силами, а також релігійні організації. Особливо помітні в цьому контексті організації нетрадиційних (нових) церков, які організовані, структуровані і дисципліновані, що робить їх вигідними партнерами на політичному полі. Не виключно, що така участь на низовому рівні дасть результати в контексті лобізму відповідних інтересів, а також і проходження у владу. 54% громадян вважають, що ГО мають займатись захистом соціально вразливих груп [12], тобто розуміються як джерело матеріальної та юридичної допомоги, а не як спосіб життя, комунікації, організації власного середовища.

Потрібно відзначити, що ГО як феномен мають позитивний баланс довіри, тобто їм більше довіряють ніж не довіряють. Такими інститутами, що мають позитивний баланс довіри в Україні, також є церква і армія [13], тому ГО можуть використовуватись політичними силами у виборчих процесах, як технологічний інструмент.

Ще один зріз діяльності ГО – це їх фінансування державою. У Європі держави зазвичай фінансують ГО за проектами і тільки частково, у деяких країнах на рівні від 25 до 55 % бюджету організації [14;15]. В Україні фінансова підтримка організацій громадянського суспільства з державного чи місцевого бюджету складає лише 2-3% від їх реальних потреб.

Загалом, існує потужна правова база для захисту громадянами своїх інтересів і для утворення контрбалансу владі. Нажаль, громадянське суспільство не використовує існуючі закони повною мірою, наявний брак спільних для громадянського суспільства і влади цінностей [16]. Відповідно, цей простір вільний. Його можуть і повинні організувати політичні сили. Проте останні існують переважно як проекти і орієнтуються на короткотривалі акції, зазвичай виборчої кампанії.

Українське суспільство лишається стільниковим в контексті здатності реально організуватись і вибудовувати громадський простір. Тому політична площина лишається базовою в існуванні суспільства, яке поки що воно не сформувало громадянську площину. Зберігається практика експлуатації політичними суб'єктами

громадських утворень, формується споживацьке відношення між політичним сектором і громадянським, а громадські організації не стали самостійним агентом на політичному полі.

Список використаних джерел та літератури

1. Громадські організації / My Ukraine – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myukraine.info/uk/society/ngo/>
2. РБК Україна – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v-ukraine-v-2012-g-kolichestvo-07032013154600
3. Ю. Стрілець. Дієвість територіальної громади як головна передумова розвитку громадського контролю/ Ефективність державного управління. – Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 27–С.407-412.
4. Опалько Ю. Залучення громадян України до діяльності громадських організацій: проблеми та напрями їх вирішення – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/november08/4.htm>
5. Там само. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/november08/4.htm>
6. Там само. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/november08/4.htm>
7. Карпенко К. Дуалістичні стратегії нових соціальних рухів. Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації: ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови. К.: 2007 С 169
8. Громадський сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1283/
9. Там само. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1283/
10. В Україні кількість громадських організацій збільшується, а залучення громадян – знижується. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Peoplefirst.org.ua/uk/articles/number-of-public-organizations-increases
11. Там само. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Peoplefirst.org.ua/uk/articles/number-of-public-organizations-increases
12. Громадський сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1283/
13. Там само. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/1283/
14. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К.: Фенікс, 2011. –С. 126-128.

15. Горелов Д. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні. Аналітична записка – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/811/

16. Кисельова О. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні / Оксана Кисельова // Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації: ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розвитку. – К. : Міжнародний фонд "Відродження", 2007. – С. 155–163.

1.7. Співпраця органів державної влади з громадськими об'єднаннями у сфері побудови громадянського суспільства: аналіз форм та методів, оцінка ефективності

Завдання органів державної влади у сфері взаємодії з громадськістю.

Однією з головних проблем української влади є низький рівень довіри населення до її структур як на національному, так і на регіональному рівні. Так, за результатами опитування мешканців м. Запоріжжя у вересні 2013 р. лише 4,9% респондентів вірять, що центральні органи влади здатні ефективно захищати їх інтереси. Покладають такі сподівання на місцеву владу 7,6% опитуваних, проте більша частина сподівається або на себе (35,7%) або на громадські організації (42,4%) [1].

Більшість владних рішень приймаються кулуарно, без консультацій з зацікавленими особами, з громадськістю, яка нерідко реагує на такий стан речей протестами. Зокрема, тільки у Запорізькій області протягом першої половини 2013 року відбулось 45 акцій протесту, в яких взяли участь близько 6,5 тис. осіб [2]. 30 серпня 2013 року у Вільнянському районі селяни перекрили трасу Харків-Сімферополь [3]. Але попри невдоволення владою, у м. Запоріжжі, прикладом, готовність брати участь у роботі інститутів громадянського суспільства висловлюють лише 24% респондентів [4].

Останнім часом зростає попит на громадські організації (ГО), здатні реально вирішувати нагальні проблеми громадян, а не лише використовувати їх голоси під час перманентних виборів. Свідченням цього є поява за останні кілька років ряду громадських рухів: Партнерство "Новий Громадянин", "Сила людей", "Третя республіка", інші [5; 6].

Влада неодноразово наголошувала, що першочерговим завданням для неї є побудова громадянського суспільства, розуміючи, що брак комунікації з громадянами негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання [7, с.4]. Для усунення такого ризику владою намічено першочерговими завданнями:

- сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм;
- налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики [8].

Досвід Запорізької області у залученні громадян до формування та реалізації державної політики

Із майже 40 тис. зареєстрованих в Україні ГО 3629 зареєстровано або легалізовано у Запорізькій області [9]. Реально діючими із них є не більше 10%. До того ж вони, у своїй більшості, захищають переважно свої вузькопрофільні інтереси, а не інтереси громади в цілому. Найбільш активними є студентські організації та обласні молодіжні організації-сателіти політичних партій, ветеранські та козацькі, чорнобильські та організації ветеранів Афганістану [10; 11; 12]. Діє також Програма підтримки розвитку науково-просвітницької діяльності громадських організацій у Запорізькій області на 2011-2014 роки.

Аналіз діяльності Запорізької облдержадміністрації щодо взаємодії з громадськістю дає таку картину. Протягом другої половини 2012 – першої половини 2013 рр. адміністрація провела 29 зустрічей з громадськістю (але найчастіше з нагоди державних свят та ювілейних дат, а тому без відповідних рішень або рекомендацій), 6 засідань за "круглим столом", по одній конференції та електронній консультації. В той же час, не було проведено жодного соціологічного опитування з приводу оцінки форм консультацій.

Брак коштів для проведення повноцінного соціологічного дослідження спонукає до таких форм вивчення громадської думки, як вивчення звернень громадян. Так, до Запорізької облдержадміністрації у першому півріччі 2013 року надійшло 2297 звернень, в яких було порушено 3079 питань різної тематики [13]. Найбільше питань стосуються соціального захисту (22,2 %), житлової політики (16,2 %), охорони здоров'я (12,8 %), комунального господарства (9,2 %), аграрної політики і земельних відносин (8,2 %).

Дієвим інструментом для влади є моніторинг засобів масової інформації. Запорізька облдержадміністрація запровадила на офіційному веб-сайті спеціальну рубрику "реагування на критику" [14]. Вона містить реакцію влади на критичні сюжети, що стосуються життєдіяльності регіону.

Щодо участі ГО у роботі консультативно-дорадчих органів, станом на серпень 2013 року у Запорізькій облдержадміністрації налічувалося понад 30 таких структур: робочі групи, координаційні ради, комісії. Громадська рада (ГР) при Запорізькій обласній державній адміністрації працює відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [15]. При її створенні було прийнято рішення про прийом документів від всіх бажаючих інституцій громадянського суспільства. На установчих зборах 25 січня 2011 року до її складу увійшли представники 108 організацій, що фактично поставило під сумнів її працездатність [16]. Навіть зібрати кворум для прийняття рішень виявилось достатньо складною справою. Також завдяки особистим амбіціям деяких її членів протягом кількох місяців вона не могла обрати своє керівництво, а цей процес супроводжувався постійними конфліктами та скандалами: конфлікт виник з питання, яку кількість присутніх можна вважати кворумом для обрання керівництва – більшість від тих, що брали участь у засіданні, чи більшість від членів ради [17]. Лише через два місяця відбулося обрання керівництва Громадської ради.

Протягом 2011-2012 рр. було проведено лише шість засідань загальних зборів ради замість як мінімум восьми (не рідше раз на квартал) та десять засідань Президії, на яких було розглянуто 104 питання та передано до облдержадміністрації 24 рішення. Серед

найважливіших з них – соціальні ініціативи Президента України, проект Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 року, Державна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, збереження історичної пам'яті про героїчний подвиг радянського народу у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років, протидія проявам політичного радикалізму та націоналізму, розробка механізму взаємодії громадськості та структурних підрозділів облдержадміністрації тощо [18]. Проте жодної конкретної інформації щодо змісту цих рішень та реакції влади на позицію громадської ради на сайті облдержадміністрації так і не було оприлюднено.

Ще одним важливим напрямком була організація роботи 16 профільних ради. Але ніхто з керівників найактивніших комітетів не потрапив до складу громадської ради нового скликання. Це викликає певні сумніви щодо щирості намірів влади конструктивно вибудувувати співпрацю з громадськістю.

Громадські ради також були створені у всіх 20 районах Запорізької області та у трьох з п'яти міст обласного значення (Енергодарі, Запоріжжі, Токмаку). До їх складу увійшов 521 представник інститутів громадянського суспільства, серед яких переважали профспілки та їх об'єднання (38%), громадські організації (35%) та релігійні громади (15%). Під час формування нового складу громадських рад у 2013 році більше ніж на чверть відбулося зниження загальної кількості їх членів – до 382 чол. Приміром, якщо у 2011 р. ГР при облдержадміністрації налічувала 108 осіб, то на зборах 29 січня 2013 року шляхом рейтингового голосування обрали до свого складу тільки 50 представників ГО [19]. В цілому по області 21% від загальної чисельності рад становили профспілки, 18,2% – ветеранські організації, 7% – організації підприємців та роботодавців, а релігійні громади та об'єднання склали 2,5%.

Одна з головних проблем, з якою зіткнулись районні державні адміністрації, – відсутність активних представників інститутів громадянського суспільства на місцях. У районах області було зареєстровано від 20 до 40 громадських організацій, але більшість з них існувала лише на папері і в окремих випадках складалася з кількох людей. Під час чергових виборів до громадських рад у 2013 році ситуація кардинально не змінилася, що свідчить про слабкість та

нерозвиненість громадянського суспільства на місцях та недостатню ефективну роботу влади по сприянню його розвитку.

Громадська рада при облдержадміністрації, врахувавши помилки минулого скликання, розпочала активну роботу. Проте ті представники ГО, які не потрапили до її складу, розгорнули справжню інформаційну кампанію проти неї. Була зроблена спроба створити альтернативну громадську раду, до Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України направлялися численні скарги [20]. Проте, незважаючи на всі проблеми, громадська рада нині досить активно працює.

Протягом першого півріччя 2013 р. проведено звітно-виборчі збори ГР при облдержадміністрації за участі 83 уповноважених представників ГО. Було визначено її кількісний та персональний склад на 2013-2015 роки. У лютому 2013 р. відбулось перше засідання новообраного складу Громадської ради, на якому було ухвалено Положення "Про Громадську раду при Запорізькій обласній державній адміністрації" та утворено 8 комітетів. Представники ради увійшли до складу колегії облдержадміністрації та ряду її консультативно-дорадчих органів. За результатами зустрічі ГР з головою облдержадміністрації у квітні 2013р. було вирішено забезпечити включення представників інститутів ГС до складу всіх консультативно-дорадчих органів обласної виконавчої влади, сприяти висвітленню діяльності ради по обласному телебаченню, активніше залучати громадських активістів до протидії корупції та контролю за використанням бюджетних коштів. Під час зустрічі 21.08.2013 розглядалися питання про залучення громадськості до боротьби з наркоманією та торгівлею наркотиками, а також про проведення громадського моніторингу судових рішень, моніторингу яких було створено робочу групу, яка приймає скарги, зауваження, пропозиції та іншу інформацію по телефону та на електронну скриньку [21].

Найбільш активно протягом першого півріччя працював комітет ГР з питань козацтва, культури, туризму, збереження та розвитку національних традицій та комітет з питань розвитку та збереження національних культур і суспільної моралі.

У відповідь на громадський запит щодо доступу до публічної інформації, антикорупційних заходів Запорізька обл-держ-

адміністрація збільшила прозорість своїх дій і стала одним із лідерів по відкритості в наданні публічної інформації за підсумками щомісячного всеукраїнського моніторингу відкритості органів місцевої та державної влади "Знати, щоб діяти!", який проводить Центр політичних студій та аналітики, серед органів місцевої влади за період 2012-п.п. 2013 рр. [22]. Проте слід зазначити, що громадськість регіону не надто активно використовує своє право на доступ до публічної інформації. До того ж протягом вказаного періоду громадськими організаціями області не було ініційовано проведення жодної громадської експертизи [23].

Міжвузівським дослідним центром "Політика і освіта" Запорізького обласного інституту післядипломної педагогічної освіти у 2012 році розроблено 8-годинний факультативний спецкурс "Формування громадянина України в системі освіти". Цілі даного спецкурсу полягають у визначенні засобів освітньо-виховного характеру у процесі формування здатності учасників навчально-виховного процесу до свідомого суспільного вибору, а також шляхів становлення громадянської та патріотичної позиції особистості; ознайомленні із системою цінностей демократичного суспільства та їх реалізації у суспільно-політичному житті України та Запорізькому регіоні зокрема; вивченні особливостей функціонування інститутів ГС; створенні умов для набуття учителями досвіду громадянської дії, демократичної поведінки та конструктивної взаємодії. Слухачами спецкурсу можуть бути будь-які працівники закладів освіти Запорізької області.

Для інформування про співпрацю з громадськістю органи виконавчої влади, відповідно до чинного законодавства, повинні створити та регулярно наповнювати на своєму офіційному веб-сайті рубрику "Громадська рада", в якій має бути розміщена інформація про склад громадської ради, її плани роботи та протоколи, звіти про роботу та новини громадської ради. Також на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади повинна оприлюднюватися в обов'язковому порядку інформація про проведення публічного громадського обговорення та його результати, а також у випадку електронних консультацій, проекти нормативно-правових актів та протоколи, у яких фіксуються висловлені про-позиції і зауваження.

Відповідно до п.6 постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", облдержадміністрацією було розроблено і оприлюднено на своєму сайті орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю [15]. План складався з 21 пункту та містив одну електронну консультацію з громадськістю (щодо проекту Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру"), одне публічне громадське обговорення проекту концепції Державної цільової соціальної програми будівництва житлових будинків у селищі Павло-Кічкас та одне обговорення проекту регуляторного акту щодо затвердження цін на роботи (послуги), що виконуються Державним архівом Запорізької області на договірних засадах. У липні 2013 р. план за ініціативою громадської ради при облдержадміністрації було доповнено обговореннями стану реалізації обласних програм з правової освіти населення Запорізької області на 2012-2016 рр., "Молодій запорізькій родині – доступне житло" на 2013-2017 рр., зайнятості населення Запорізької області на період до 2017 р. та іншими [24].

Зазначимо, що значну частину з цих заходів складають такі, що не передбачають отримання зворотного зв'язку з громадськістю та не є консультаціями з громадськістю відповідно до затвердженого Порядку. Найменш поширеними методами здійснення консультацій із громадськістю є вивчення громадської думки. Також у більшості випадків відсутні контактні дані підрозділів, відповідальних за проведення консультацій. Практично не використовуються електронні консультації з громадськістю.

Поліпшити якість співпраці, сприяти її всебічному висвітленню та активізувати діяльність інститутів громадського суспільства у Запорізькій області мала Програма сприяння розвитку громадянського суспільства. Проект Програми пройшов громадське обговорення під час опрацювання у робочій групі, створеній відповідно до розпорядження голови облдержадміністрації, та у ході обговорення на засіданнях "круглих столів", які відбулись у вересні-жовтні 2012 року у м. Бердянськ, Василівка, Мелітополь, Пологи і Токмак [25]. Сама програма була затверджена рішенням обласної ради 24 грудня 2012 та розрахована на 2013-2016 роки.

Програма спрямована на формування в регіоні інституційних та правових засад розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики на обласному рівні, спрямування зусиль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підтримку діяльності інститутів громадянського суспільства. Фінансування програми передбачається у розмірі по 271,00 тис. грн.; 2014 рік– 271,00 тис. грн. у перші два роки і по 346,00 тис. грн. у наступні [26].

Результати виконання заходів програми не містять чітких критеріїв, які дозволили би перевірити ефективність її виконання. Так, очікуваними результатами є наміри:

- позитивно впливати на створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства ;

- залучати громадські об'єднання до вирішення актуальних завдань державної регіональної політики;

- забезпечити врахування думки громадськості при ухваленні управлінських рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- підтримати соціальні ініціативи молодіжних громадських організацій;

- збільшити можливості залучення позабюджетних надходжень для виконання соціально-орієнтованих проєктів, що спільно реалізуються місцевими органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства;

- сприяти активній участі представників громадськості у роз'ясненні сутності та основних принципів соціально-економічної політики Президента України та Кабінету Міністрів України;

- поліпшити висвітлення у засобах масової інформації заходів щодо взаємодії з громадськістю місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [26].

Серед заходів Програми є сприяння виданню навчально-методичної літератури з історії та теорії розвитку громадянського суспільства та виготовлення інформаційної продукції з актуальних питань участі громадськості в управлінні державними справами, проведення засідань за "круглим столом", конференцій, семінарів та інших публічних заходів з питань розвитку громадянського суспільства та розбудови міжсекторного партнерства. Передбачено також здійснення навчання

представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та ГО, спрямованого на набуття ними вмінь і навичок застосування інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації державної та місцевої політики.

Проте у першому півріччі 2013 році бюджетного фінансування на виконання заходів програми не виділялося, а більшість заходів так і залишилася на папері [27]. У Програмі не передбачено фінансової підтримки на конкурсних засадах проектів громадських, благодійних організацій, творчих спілок, як того вимагає постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка" [28].

Рішеннями Новомиколаївської районної ради від 28.12.2012 №11 та Чернігівської районної ради від 22.02.2013 № 8 було затверджено аналогічні програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2013-2016 рр. Програми не фінансуються з районних бюджетів та фактично копіюють обласну.

Розглянемо детальніше висвітлення співпраці влади та громадськості на офіційних веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади. На сайті Запорізької облдержадміністрації своєчасно створено спеціальну рубрику "Громадська рада". Проте, її інформаційне наповнення не завжди відповідає встановленим вимогам. Так, у рубриці "Поточна діяльність" розміщено лише протоколи засідань президії громадської ради. Згідно п. 13 регламенту роботи облдержадміністрації, проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у газеті "Запорізька правда" або доведення до відома населення в інший спосіб [29]. Оскільки організація проведення публічного обговорення покладається на головного розробника, то у абсолютній більшості випадків у пояснювальній записці ініціатор розробки акта вказує, що проект не потребує громадського обговорення. Наприклад, за квітень 2013 року на сайті Запорізької облдержадміністрації виставлено 23 розпорядження. Ряд з них безпосередньо торкається інтересів тих чи інших со-

ціальних груп. Проте у рубриках "обговорення актів" та "обговорення нормативно-правових актів" проекти цих розпоряджень були відсутні. Тому у регламенті роботи органів виконавчої влади доцільно передбачити не право, а обов'язок головного розробника акта проводити консультації з громадськістю.

Стосовно аналізу сайтів районних державних адміністрацій, там ситуація значна гірша. Так, з 20 райдержадміністрацій лише 6 мають власні сторінки в Інтернеті. Всі вони мають окрему рубрику "Громадська рада", проте наповнюваність цієї сторінки залишає бажати кращого. Одним з найзмістовніших є сайт Василівської райдержадміністрації. Він також містить Стратегію регіонального розвитку Василівського району та основні пріоритети майбутнього розвитку на 2012 – 2015 роки, але в перліку основних пріоритетів стратегії відсутнє заявлене у преамбулі завдання підтримки ефективної системи "зворотного зв'язку" між владою та громадою, участь широких верств громадськості та бізнес-структур у розробці та прийнятті важливих для громади рішень [30]. План громадської ради на 2013 р. містить завдання взяти участь в розробці та затвердженні Плану консультацій з громадськістю на 2013 рік до 25.02.2013, проте сам план консультацій відсутній [31]. Низьке наповнення розділу, що стосується питань консультацій з громадськістю, спостерігається і на сайтах інших райдержадміністрацій.

Аналіз веб-сайтів облдержадміністрації та районних державних адміністрацій показав, що в цілому Запорізька облдержадміністрація дотримується вимог чинного законодавства щодо висвітлення співпраці з громадськістю. Проте структура рубрики "Громадська рада" з одного боку є переобтяженою, з іншого – відсутній контекстний пошук. План консультацій з громадськістю прихований у надрах сайту. До того ж немає архіву новин консультацій з громадськістю, тому надзвичайно важко проаналізувати динаміку якісних та кількісних змін протягом декількох років. Стосовно районних державних адміністрацій, ми бачимо відсутність єдиного підходу та недотримання чинних вимог щодо висвітлення співпраці з громадськістю.

Співпраця з громадськістю структурних підрозділів органів виконавчої влади

Структурним підрозділом Запорізької обласної державної адміністрації, на який безпосередньо покладено завдання співпраці з громадськістю, є управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю у кількості 13 осіб. Управління має відділ інформаційно-аналітичної роботи та відділ по зв'язках з громадськістю. У Запорізькій області відмовилися від об'єднання цього структурного підрозділу з управлінням у справах преси та інформації. Управління виконує завдання як Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, ряду міністерств та відомств. Це призводить до переобтяження його роботою, не пов'язані з виконанням регламентних завдань, а саме:

1) аналіз і прогнозування суспільно-політичних процесів в області;

2) створення належних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства в області, участі громадськості у формуванні та реалізації державної та регіональної політики;

3) впровадження ефективних механізмів комунікацій між обласною державною адміністрацією та інститутами громадянського суспільства;

4) сприяння місцевим органам виконавчої влади у забезпеченні взаємодії з інститутами громадянського суспільства [32].

Щоправда, з двадцяти чотирьох пунктів обов'язків управління, до сфери комунікації з громадськістю відноситься у кращому випадку лише чверть, а саме:

1. сприяння вивченню громадської думки щодо діяльності обласної державної адміністрації, проблемних питань регіону, підготовка пропозицій за результатами відповідних досліджень;

2. аналіз діяльності обласних осередків політичних партій та громадських організацій, підготовка пропозицій щодо залучення громадськості до формування і реалізації державної політики на регіональному рівні та створення належних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства в регіоні;

3. забезпечення надання організаційно-методичної допомоги структурним підрозділам обласної державної адміністрації у проведенні консультацій з громадськістю;

4. здійснення організаційно-технічного забезпечення діяльності громадської ради при обласній державній адміністрації та консультативної ради з питань сприяння діяльності громадських організацій ветеранів війни та учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

5. сприяння організації просвітницьких кампаній для представників інститутів громадянського суспільства з метою ознайомлення їх з механізмами участі у формуванні та реалізації державної та регіональної політики;

6. організація проведення консультацій з громадськістю з питань, що належать до компетенції Управління.

Значно послаблює ефективність співпраці з громадськістю відсутність відповідних структур у районах. Нині у районних державних адміністраціях ці функції покладено на одного фахівця, який веде роботу одночасно ще по декількох напрямках. Так, в Запорізькій області з двадцяти адміністрацій сектор з питань внутрішньої політики (у складі двох працівників) існує лише у п'яти районах.

Для покращення зворотних вертикальних зв'язків, залучення населення до процесу прийняття управлінських рішень обласною владою намічено ряд конкретних кроків. Зокрема, серед пріоритетних напрямів роботи Запорізької обласної державної адміністрації та обласної ради на 2013 рік одним з головних завдань було визначено сприяння розвитку громадянського суспільства у Запорізькому регіоні. Очікуваними результатами такого сприяння було: широке впровадження механізму проведення консультацій з громадськістю; створення додаткових можливостей для залучення позабюджетних коштів з реалізації проектів соціального розвитку; забезпечення доступу інститутів громадянського суспільства до публічної інформації; сприяння роботі Громадських рад усіх рівнів при місцевих органах державної влади; зростання кількості інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у консультаціях з громадськістю тощо [33].

Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю стратегічну мету "Сприяння розвитку громадянського суспільства у Запорізькому регіоні" реалізує по трьох операційних цілях:

1. створення сприятливих організаційно-правових умов для функціонування інститутів громадянського суспільства;

2. забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Підвищення рівня суспільно значущої добровільної активності громадян;

3. залучення інститутів громадянського суспільства до роз'яснення сутності та основних принципів соціально-економічних реформ, які проводяться Президентом та Урядом України.

Для моніторингу динаміки змін вводилося два індикатора: кількість консультацій з громадськістю та кількість засідань громадських рад. На жаль, для характеристики було взято лише кількісні, а не якісні показники, такі як кількість пропозицій до органів влади та скільки з них враховані. Тобто, органи виконавчої влади зацікавлені у проведенні якомога більшої кількості заходів, які не мають практичного результату.

Те саме стосується звітів районних державних адміністрацій, вони звітуються за показниками: кількість проведених засідань; основні питання, що розглядалися; кількість пропозицій щодо проведення консультацій з громадськістю; кількість проведених громадських експертиз проектів нормативно-правових актів; кількість організованих публічних заходів; кількість матеріалів у ЗМІ [16; 19].

Дивна ситуація склалася у сфері залучення інститутів громадянського суспільства до роз'яснення сутності та основних принципів соціально-економічних реформ, які проводяться Президентом та Урядом України. Тут проведено 241 захід, у тому числі 109 інформаційних зустрічей з населенням, 130 обговорень на підприємствах, установах і організаціях. Проте фактично інститути громадянського суспільства сприймаються у якості об'єкта для інформування, а не стратегічного партнера.

Протягом другого кварталу 2013 року було проведено 4 засідання громадської ради при облдержадміністрації та 32 засідання громадських рад у містах та районах області. Представників громадськості включено до складу 17 консультативно-дорадчих органів при облдержадміністрації. Членами Громадської ради при ОДА внесено 23 пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, 2 проекти нормативно-правових актів ОДА та 2 пропозиції щодо удосконалення діяльності обласної виконавчої влади.

Крім цього у Новомиколаївському та Чернігівському районах схвалено районні програми сприяння розвитку громадянського суспільства, проект відповідного документу розробляється у Пологівському районі. Проте аналізуючи зміст цих програм, ми бачимо що вони повторюють положення обласної програми та не містять конкретних завдань та термінів їх виконання.

Протягом другого кварталу 2013 року було проведено публічне громадське обговорення проекту концепції забудови району Павло-Кічкас у м. Запоріжжя, громадські слухання щодо доцільності розміщення тваринницького комплексу в м. Василівка, реорганізації Кінсько-Роздорівської школи І ст. Гуляйпільського району, скасування дозволу на здійснення атмосферних викидів заводу по переробці пластмаси у с. Біленьке Запорізького району тощо. Ця інформація оприлюднена на веб-сайті облдержадміністрації [34]. Проте, наприклад, пошук інформації про саме обговорення проекту концепції забудови району Павло-Кічкас у м. Запоріжжя та його результати дав лише одну інформацію: на сайті районної адміністрації Запорізької міської ради по Заводському району 28 лютого 2013 року розміщено новину, що відбулося розширене засідання колегії районної адміністрації, в якому взяли участь члени колегії, депутати міської ради, представники промислових підприємств, організацій, установ району, органів самоорганізації населення. На засіданні колегії, яке відбулося, пройшло обговорення проекту Концепції Державної цільової соціальної програми будівництва житлових будинків у селищі Павло-Кічкас для відселення з ветхих та непридатних для проживання будинків на період 2014-2019 роки. Члени колегії одноголосно прийняли рішення підтримати проект Концепції та просити обласну державну адміністрацію надати його на розгляд Кабінету Міністрів [35]. Також на сайті облдержадміністрації розміщено текст самої Концепції під рубрикою: обговорення актів, а інформація куди надсилати свої зауваження та пропозиції – відсутня [36]. Це свідчить про формальний підхід влади до процедури публічного громадського обговорення.

В цілому зазначимо, що форма звіту не дає можливості відслідковувати співпрацю влади з інститутами громадянського суспільства, а їх показники носять формальний характер. Даний висновок підтверджують результати експертного опитування, прове-

дене автором протягом червня 2013 року серед державних службовців Запорізького регіону, які опікуються питаннями співпраці з громадськістю. У опитуванні взяли участь 50 чол. (2 представника обласної ради, 1 – Запорізької міської ради, 9 держслужбовців структурних підрозділів облдержадміністрації та 38 працівників райдержадміністрацій).

Слід зазначити, що на питання, наскільки на сьогодні є ефективним участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, більшість опитаних зазначили, що влада прислуховується до громадян лише під тиском. 14% чиновників зазначили, що оскільки пересічні громадяни не розбираються у державній політиці, їм не потрібно брати в ній участь.

Відповідаючи на питання, яким чином може здійснюватися співпраця органів влади з громадськістю та чим повинні займатися громадські ради при органах виконавчої влади, більшість держслужбовців бачить в громадянах не рівноправних партнерів, а лише об'єкт впливу держави. Так, 40% опитуваних вважає, що така співпраця має здійснюватися лише у формі вивчення громадської думки, лише 14% вважає потрібною участь громадян у роботі консультативно-дорадчих органів при державних адміністраціях, а 16% держслужбовців вважають, що ці органи не потрібні.

У вересні 2013 року за допомогою студентів факультету соціології та управління Запорізького національного університету 500 жителів м. Запоріжжя було опитано на аналогічну тему – яким чином має здійснюватися співпраця влади та громадськості? Слід зазначити, що на питання, наскільки на сьогодні є ефективним участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, 38% вважають, що від них нічого не залежить і всі рішення приймаються за них, 44% впевнені, що влада хоч і вислухає громадськість, але зробить все по-своєму. Незважаючи на третій рік існування громадських рад, населення мало ознайомлене з їх роботою. Про їх діяльність має уявлення лише 10,5%. Цей показник свідчить про необхідність проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, яке не бачить у цих утвореннях дієвих структур.

Порівнюючи відповіді держслужбовців з точкою зору пересічних громадян стосовно співпраці влади та громадськості, бачимо, що громадяни є більшими песимістами стосовно можливості впливу на владу.

Висновки та рекомендації

Аналіз основних форми та видів співпраці органів державної влади з громадськістю на прикладі Запорізького регіону дає підстави для наступних висновків:

1. Завдяки співпраці влади та інститутів громадянського суспільства покращується якість підготовки нормативно-правових актів, підвищується рівень довіри до державних органів влади, зменшується кількість та напруга протестних акцій;

2. Чинна нормативна база дає можливість ефективної співпраці з інститутами громадянського суспільства;

3. В цілому в органах державної влади превалує формальне ставлення до консультацій із громадськістю, а сформовані консультативно-дорадчі органи не справляють відчутного впливу на процес прийняття та ухвалення рішень;

4. Серед форм консультацій з громадськістю найбільш розповсюдженою є проведення зустрічей з громадськістю та прос-те інформування громадськості про рішення влади без зворотного зв'язку;

5. Основним ініціатором проведення консультацій з громадськістю виступають місцеві органи виконавчої влади, а не самі інститути громадянського суспільства, що свідчить про його слабкість;

6. Під час проведення консультацій з громадськістю не дотримується принцип залучення до консультацій всіх зацікавлених сторін;

7. Процедура обрання виду консультацій з громадськістю та відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення, є недосконалими;

8. Звітність органів державної влади щодо проведення консультацій з громадськістю просто констатує факт такого проведення без оприлюднення інформації про отримані та враховані про-позиції;

9. На веб-сайтах органів державної влади не повною мірою висвіт-люється поточна співпраця влади та громадськості;

10. Кадрова та матеріально-технічна забезпеченість структурних підрозділів, які відповідають за співпрацю з громадськістю, знаходиться на неналежному рівні;

11. Діяльність інститутів громадянського суспільства також відзначається недостатнім рівнем інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Позитивним досвідом Запорізької облдержадміністрації у сфері співпраці з громадськістю, який варто поширити серед органів виконавчої влади, є напрацювання механізму надання публічної інформації, оперативного реагування на критичні зауваження ЗМІ та запровадження навчального курсу з питань розвитку громадянського суспільства в Україні.

Для ефективної співпраці органів державної влади з громадськими об'єднаннями в першу чергу потрібно:

1. Проаналізувати реальний стан розвитку громадянського суспільства у регіоні, визначити коло першочергових проблемних питань сформувавши конкретні плани діяльності, до яких включити здійснення інформаційної підтримки діяльності інститутів ГС, зокрема, було б доцільним заснування щоквартального видання, наприклад вісника Громадської ради при облдержадміністрації.

2. З метою перевірки правильності обраної стратегії розвитку громадянського суспільства та напрямків її діяльності необхідно періодично вивчати суспільну думку жителів області.

3. Надавати інститутам громадянського суспільства постійну методичну допомогу.

4. Проаналізувати досвід роботи структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, і в разі потреби здійснити додаткові заходи щодо вдосконалення їхньої роботи, виокремити такий підрозділ як окрему структурну одиницю і затвердити типові положення про нього. Крім цього слід обов'язково визначити профільне міністерство чи відомство, яке безпосередньо координує роботи цих структурних підрозділів.

5. Внести зміни до регламенту роботи місцевих державних адміністрацій, передбачивши обов'язкове проведення консультацій з громадськістю та координуючу роль у проведенні таких консультацій відповідного структурного підрозділу. Передбачити у регламенті роботи органів виконавчої влади обов'язкові зустрічі голів місцевих державних адміністрацій з головами громадських рад (раз на квартал) для обговорення напрямків співпраці і стану їх

реалізації та включення представників громадської ради до складу колегії органу влади. Передбачити у регламенті залучення громадської ради до розробки та обговорення проектів наказів розпоряджень голови органу виконавчої влади.

6. Посилити організаційну та кадрову спроможності структурного підрозділу по зв'язках із громадськістю, у т.ч. організацію відповідного навчання.

7. Під час формування громадських рад слід враховувати діловий досвід потенційних членів та запровадити ряд фахових критеріїв до кандидатів. Внести зміни до Типового положення про громадські ради, встановивши підстави і порядок припинення діяльності громадських рад. Обмежити максимальний кількісний склад громадської ради 50 особами та подовжити термін повноважень громадських рад до 4 років.

8. Поєднувати публічне громадське обговорення з вивченням громадської думки.

9. Для проведення електронних консультацій з громадськістю на офіційному веб-сайті адміністрації доцільне створення спеціального розділу.

10. Органам виконавчої влади варто координувати виконання заходів у рамках Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства та Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд".

Список використаних джерел та літератури

1. Результати опитування мешканців м. Запоріжжя у вересні 2013 р., проведеного студентами факультету соціології та управління Запорізького національного університету)/ упоряд. – П.Мяло.

2. Олександр Пеклушенко. "Питання розробки залізорудного родовища поблизу Гуляйполя "Гайчурським ГЗК" остаточно закрите" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/-19050/oleksandr-peklushenko-pitannya-rozrobki-zalizadorudnogo-rodovisha-poblizu-gulyaypolya-gaychurskim-gzk-ostatochno-zakrite.html>

3. Спiрним питанням щодо використання сiльськогосподарських земель у Вiльнянському районi займеться спецiальна комiсiя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/20566/spirnim-pitanniam-shodo-vikoristannya-silskogospodarskih-zemel-u-vilnyanskomu-rayoni-zaymetsya-spetsialna-komisiya.html>

4. Отношение жителей г. Запорожья к деятельности организаций Третьего сектора [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irg.org.ua/отношение-жителей-г-запорожье-к-деате/>

5. Про Партнерство "Новий Громадянин" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newcitizen.org.ua/about>

6. Громадянський рух "Третя Українська Республіка" презентує новий інформаційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.3republic.org.ua/ua/press/11247>

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

8. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

9. Лист-відповідь реєстраційної служби Головного управління юстиції у Запорізькій області від 06.09.2013 № 45п/04/09-29 на інформаційний запит щодо кількості зареєстрованих/легалізованих громадських організацій у Запорізькій області

10. Рішення обласної ради від 23.12.2010 № 9 "Про програму підтримки розвитку козацтва в Запорізькій області на 2011 – 2014 роки" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.zp.ua/sessia_out.php?145

11. Виктор Межейко приня участие в заседании Рады атаманов Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.zp.ua/news_out.php?2952

12. Співпраця влади з чорнобильцями та афганцями скріплена Меморандумом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/13879/spivpratsya-vladi-z--chornobiltsyami-ta-afgantsyami-skriplena-memorandumom.html>

13. Довідка щодо роботи зі зверненнями громадян в Запорізькій обласній державній адміністрації в першому півріччі 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/2047/dovidka--shodo-roboti-zi-zvernennyami-gromadyan--v-zaporizkiy-oblasniy-derzhavniy-administratsiji--v-pershomu-pivrichchi-2013-roku.html>

14. Реагування на критику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1823/reaguvannya-na-kritiku.html>

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації

державної політики" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>

16. Розпорядження голови облдержадміністрації від 07.02.2011 № 28 "Про порядок та форми взаємодії з громадськістю" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000011/11684/-070211n028r.pdf>

17. Громадська рада не є структурним підрозділом облдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/10877/gromadska-rada-ne-je-strukturnim-pidrozdilom-oblderzhadmini-stratsiji.html>

18. Звіт голови Громадської ради при облдержадміністрації про роботу у 2011 – 2013 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/18073/zvit-golovi-gromadskoji-radi-pri-oblderzhadministratsiji-pro-robotu-u-2011-2013-rokah.html>

19. Розпорядження голови Запорізької облдержадміністрації від 04.02.2013 № 42 "Про вдосконалення роботи з громадськістю" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000025/25521/040213n042p.pdf>

20. Рішення п'ятого засідання Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/27499.html>

21. Облдержадміністрація та Громадська рада – це єдиний механізм, який працює на єдину мету – поліпшення життя наших земляків – Олександр Пеклушенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/20450/oblderzhadministratsiya-ta-gromadska-rada--tse-jediniy-mehanizm,-yakiy-pratsjuje-na-jedinu-metu--polipshennya-zhittya-nashih-zemlyakiv---oleksandr-peklushenko.html>

22. Таран Віктор. Центр політичних студій та аналітики. Недоступний доступ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rpravda.com.ua/columns/2013/09/30/6998986/>

23. Лист-відповідь Запорізької облдержадміністрації на інформаційний запит від 14.06.2013 № 79-I-103-е щодо надання інформації про проведення громадських експертиз

24. План обласних заходів щодо проведення консультацій з громадськістю на 2013 рік (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000029/29228/plan-oblasnih-zahodiv-na-2013-rik.pdf>

25. Розпорядження голови Запорізької облдержадміністрації від 08.05.2012 № 211 "Про першочергові заходи із сприяння розвитку громадянського суспільства в Запорізькій області" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/-original/000021/21004/080512n211r.pdf>

26. Рішення обласної ради від 24.12.2012 № 6 "Про програму сприяння розвитку громадянського суспільства у Запорізькій області на 2013-2016 роки" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.zp.ua/session_out.php?171

27. Лист-відповідь Запорізької облдержадміністрації на інформаційний запит від 26.09.2013 № 79-І-175-е щодо стану виконання Програми сприяння розвитку громадянського суспільства у Запорізькій області

28. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 "Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-p>

29. Регламент Запорізької обласної державної адміністрації, затверджений розпорядженням голови ОДА від 13.12.2011 № 515 (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1020/reglament-roboti.html>

30. Стратегія регіонального розвитку Василівського району на 2012-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasrda.gov.ua/strategiia_regionalnogo_rozvitku/

31. План роботи Громадської ради при Василівській райдержадміністрації на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasrda.gov.ua/plan_roboti_gromadskoi_radi/

32. Розпорядження голови Запорізької облдержадміністрації від 18.01.2012 № 14 "Про затвердження Положення про Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Запорізької обласної державної адміністрації" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000025/25115/180113n014p.pdf>

33. Рішення обласної ради від 28.03.2013 № 18 "Про пріоритетні напрями роботи Запорізької обласної державної адміністрації та обласної ради на 2013 рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.zp.ua/session_out.php?174

34. Про проведені у I півріччі 2013 року заходи щодо забезпечення якнайширшої участі громадськості Запорізької області у реалізації реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/20099/pro-provedeni-u-i-pivrichchi-2013-roku-zahodishodo-zabezpechennya-yaknayshirshoji-uchasti-gromadskosti-zaporizkoji-oblasti-u-realizatsiji-reform.html>

35. Олександр Бірюк: "Проблема відселення мешканців з ветхих будинків є однією з найголовніших для Заводського району" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zavodskiy.zp.ua/news/post00109>

36. Концепція Державної цільової соціальної програми будівництва житлових будинків у селищі Павло-Кічкас для відселення з ветхих та непридатних для проживання будинків на період 2014-2019 роки в м. Запоріжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1999/obgovorennya-aktiv.html>

1.8. Громадські ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку

В Україні триває пошук нових форм взаємодії органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування з громадянським суспільством (ГС), з'являються намагання використувати механізми та інструментарій електронної демократії на центральному та місцевому рівнях державного управління [3], запровадження механізмів громадської експертизи [24, 25], інші сучасні діалогові форми політичної комунікації. Цей поки що скромний позитивний досвід і значні проблеми в практичному втіленні цих ініціатив потребують свого вивчення та належного наукового узагальнення.

Формування та розвиток демократичних форм і засобів діалогу між владою та громадянами вже не перший рік привертає значну увагу і науковців, і практиків державного управління. Цікавість дослідників значною мірою концентрується навколо вивчення питань діяльності громадських рад (ГР), які сформовані та певним чином діють в Україні при центральних органах виконавчої влади й місцевих державних адміністраціях (обласних та районних відповідно) вже понад десять років і які виступають як сталий, інституціоналізований формат і модель взаємодії влади та організованої громадськості [23; 4].

Досвід роботи громадських рад потребує продовження науково-аналітичних й експертних зусиль з його вивчення та оцінки, а на їх основі – підготовки, обговорення та наступного внесення змін до нормативно-правової основи їх діяльності, вивчення і поширення кращого з практичного досвіду їх роботи та вироблення належно обґрунтованих науково-практичних рекомендацій з їх подальшого розвитку. Важливим стимулом у цій роботі мають

бути успішні приклади демократизації і формування ефективних систем державного управління і місцевого самоврядування у світі та країнах Європи [39; 145 – 146]. В цьому розділі пропонується аналіз і певне узагальнення функціонування існуючих механізмів і форм співпраці місцевої влади та організованої громадськості в Україні на прикладі Чернівецької області.

Передусім, потрібно з'ясувати саму важливість та можливості постійної співпраці влади та громадськості як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях, виокремити ті основні суспільно-корисні функції, які можуть виконувати інститути громадянського суспільства у системі державного управління, і виходячи з цього розглянути досвід взаємодії громадських організацій (ГО) з місцевим органами влади на прикладі Чернівецької області та проаналізує практику діяльності консультативно-дорадчих органів, створених при Чернівецькій обласній державній адміністрації, головним чином відповідної Громадської ради.

По-перше, саме ГО здатні забезпечувати постійний вплив громадян на діяльність органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування. Цей вплив охоплює такі етапи прийняття управлінських рішень як формування порядку денного діяльності органу державної влади з урахуванням пропозицій та запитів громадськості, внесення альтернативних проектів рішення, організації їх фахового та публічного обговорення, прийняття рішень, організація забезпечення їх виконання з можливістю делегування певних функцій громадським організаціям, здійснення моніторингу якості процесу їх реалізації, визначення проміжних і кінцевих результатів управлінських дій та рішень, з можливістю подальшої корекції раніше ухвалених рішень чи прийняттям нових [4: 613]. Особливо важливим виконання функції громадської участі та контролю є у міжвиборчий період, коли інші форми впливу громадян послаблюються або стають мало дієвими.

По-друге, будучи структурованими групами, об'єднаними за визначеними їх учасниками прагненнями та устремліннями, ГО спроможні забезпечувати активне залучення громадянського суспільства до різних сфер діяльності інститутів влади. Вони сприяють виявленню, артикуляції, агрегації, систематизації та пред-

ставленню у них важливих запитів громадян, особливо тих із них, які, в силу різних причин, ігноруються або недооцінюються іншими суб'єктами політичного процесу в Україні, насамперед, політичними партіями. В цих умовах діяльність громадських організацій відкриває можливості належного й своєчасного задоволення потреб суспільства через відповідний вплив на управлінську діяльність держави та інститутів місцевого самоврядування.

По-третє, систематична взаємодія активних громадських організацій із органами державного управління та інститутами місцевого самоврядування утворює постійну й різнобічну комунікацію між владою та громадянами, забезпечує такий дефіцитний в умовах нашої країни сталий зворотній зв'язок, а через його налагоджені канали й отримання управліннями своєчасних реакцій суспільства на дії або бездіяльність влади, що становить важливий стимул її вдосконалення.

По-четверте, залучення на постійній основі ГО до діяльності влади [26; 13 – 14] та здійснення ними суспільного контролю за нею формує активну, зацікавлену позицію громадян, створює в них відчуття причетності до процесів управлінської діяльності на національному, регіональному та місцевому рівнях. Це формує культуру відкритості та прозорості в діяльності органів влади та державних службовців, сприяє гармонізації стосунків поміж тими, хто здійснює управлінську діяльність, та тими, хто отримує й оплачує управлінські послуги держави.

По-п'яте, успішне становлення вимогливої та взаємовідповідальної системи такої співпраці сформує партнерство державних інституцій, органів місцевого самоврядування й осередків громадянського суспільства на демократичних засадах, вона додасть владі необхідної публічності, прозорості, врешті решт, забезпечує як її управлінську ефективність, так і легітимність в очах громадян.

Виходячи з цього, важливим науковим завданням стає з'ясування можливостей використання потенціалу громадських організацій у публічному просторі їх взаємодії, системи комунікації з органами місцевої влади та інститутами самоврядування. Їх успішна співпраця буде запорукою динамічною стабільності вітчизняної політичної системи, забезпечуватиме так потрібну Україні суспільну рівновагу шляхом здійснення зрозумілих громадянам консо-

лідуючих заходів влади, проведення назрілих соціально-орієнтованих реформ, подолання або хоча б згладжування існуючих суперечностей між владою й суспільством, громадянами й можновладцями.

Попри часом надмірно уживану риторичну покращання, забезпечення стабільності в державі тощо, треба визнати, що загальні результати державної політики досить далекі від очікувань та сподівань значної частини суспільства. Досягти успіху зможе та управлінська еліта, яка усвідомлює необхідність, готова відкрито та відповідально співпрацювати з недержавними організаціями, вести діалог з інституціями громадянського суспільства, цілеспрямовано формувати культуру політичної участі [34; 45].

Звернімося до послідовного розгляду окремих аспектів взаємодії влади та громадськості на прикладі їх співпраці у Чернівецькій області. Особливі надії як у країні в цілому, так і у регіоні викликала поява тих громадських організацій, що ставили за мету здійснення соціально значущих проєктів, у тому числі й так званих "мозкових центрів" [17, 20]. Вони намагались і прагнуть аналізувати загальнодержавну і регіональну політику, здійснювати моніторинг діяльності влади, на основі отриманих результатів пропонуючи органам влади і місцевого самоврядування практичні рекомендації щодо розв'язання широкого спектру існуючих проблем [30]. Але за оптимістичними кількісними показниками, які демонстрували активне зростання "третього сектора" в Україні, не можна не помічати гостроти проблем якісного стану ГС у країні [29]. Тільки звертаючись до вивчення якісних параметрів розвитку його інститутів, можна визначити його реальний вплив на внутрішню політику України [18]. Порівняння цих показників дозволяє висловлювати лише помірний оптимізм щодо успішності розбудови вітчизняного "третього сектора" за період державної незалежності України [19].

Громадські організації, на загал, залишаються недостатньо чисельними і масовими. Їхня активність суттєво обмежена постійним браком власних ресурсів, як нематеріальних, так і цілком матеріальних. З точки зору фінансово-матеріальних можливостей, ГО не утворюють самодостатніх інституцій, адже система державної підтримки громадського сектору є недостатньою

як за обсягом коштів, так і відзначається незначною прозорістю за пріоритетами їх спрямування [15]. Також цим організаціям бракує активного кадрового людського потенціалу, тих діяльних членів, які здатні до постійної роботи у рамках цих організацій [1; 193 – 194]. Як наслідок, більшість недержавних організацій не мають змоги використовувати засоби власного правового захисту та належно й результативно відстоювати інтереси свої членів. Здебільшого вони спорадично виявляють свою активність у доволі вузькому секторі суспільних ініціатив, залишаються маловпливовими й недостатньо ефективними.

Певні зміни на краще почали виникати після 2004 р. Зокрема, Чернівецька міська Рада і Чернівецька обласна Рада, у відповідь на пропозиції активної громадськості, ухвалили рішення про систему місцевих і регіональних грантів на підтримку соціально важливих ініціатив ГО [8]. Така практика стала набувати рис постійності, що значною мірою надихало активність окремих ГО на рівні міста Чернівці. Хоча суми цих грантів незначні й вони мають переважно соціальну спрямованість, проте така підтримка самодіяльності громадських організацій заслуговує на позитивну оцінку. Натомість, відповідне рішення Обласної ради так і не стало виконуватись на практиці під різним приводами, а головне – з огляду на хронічний брак коштів в обласному бюджеті.

Іншим джерелом підтримки ініціатив та розвитку недержавних організацій виступають міжнародні фонди. Цікавий факт, що за допомогою таких структур як Міжнародний Фонд "Відродження" окремі ГО виступали в ролі ресурсних центрів підтримки діяльності третього сектору на місцевому рівні. Так, два роки поспіль проводила конкурси так званих малих грантів Буковинська партнерська агенція [31]. Пізніше, також на два роки, ця роль перейшла до Товариства "Український Народний Дім у Чернівцях". Але допомога міжнародних донорів завжди чітко обумовлена й передусім спрямована на реалізацію цілей діяльності цих структур. Окрім того, вона менш за все орієнтована на задоволення потреб регіональних ГО і тим більше в тих областях, які не становлять стратегічного інтересу для міжнародних донорів. А таких в Україні – переважна більшість.

Тому без отримання системної державної підтримки, без повноцінного правового й фінансового забезпечення, широкого

інформаційного сприяння [38; 6], діяльність недержавних організацій тяжіє у кращому випадку до формалізації, а у гіршому – до поступового повільнішого чи швидшого згасання.

Громадські організації, що виникли у період незалежності, у своїй переважній більшості пройшли від спалаху ентузіазму до повільної інституційної агонії. Зокрема, стала малопомітною активність екологічних організацій, наприклад популярного та впливового наприкінці 1980- на початку 1990-х рр. у краї "Зеленого Руху Буковини", майже згорнули свою масову роботу знані культурологічні товариства, навіть такі чисельні, як "Просвіта". Низка організацій перетворилася на формальну парасольку для самореалізації професійних грантових менеджерів, які утворюють специфічний й доволі відокремлений від суспільства прошарок діячів від імені громадянського суспільства – своєрідних професійних "грант'є".

З часів, коли при проведенні виборчих компаній було потрібно утворювати сателітні ГО для маніпуляцій громадською думкою, або для операцій з забезпеченням фінансування виборчих проєктів, в Україні загалом та в Чернівецькій області зокрема формуються інший тип громадських організацій – під егідою політичних партій чи окремих відомих загалу спонсорів. В разі, коли громадські організації утворюються за ініціативою політичних партій та їх місцевих осередків, вони стають їхніми філіями та провідниками інтересів (здебільшого вузько кон'юнктурних) у середовищі громадянського суспільства, обслуговують запити "батьківських структур" і діють у відповідності до їхніх потреб. Серед новітніх утворень такого типу найбільш помітною в останні роки була діяльність місцевих осередків "Фронту змін", меншою мірою "Молодих регіонів". На загал, подібні "партизовані" громадські структури діють у режимі тимчасових політичних мобілізаторів, їх цінність для розвитку громадянського суспільства, формування активістської політичної культури, налагодження діалогу влада-громада доволі сумнівна, якщо не відверто від'ємна.

За роки незалежності регіональна влада та органи місцевого самоврядування України накопичили досвід співпраці з ГО виробили певні механізми та форми взаємодії з ними [37]. Серед таких структур у Чернівецькій області можна згадати політраду при

главі облдержадміністрації, до складу якої входили голови обласних партійних осередків. Після того, як політичні партії України стали легалізованим законами основним або часом навіть єдиним джерелом формування представницької, а часом й виконавчої влади (у період дії Конституційної реформи від 4 грудня 2004 року), потреба в цьому інституті на місцях відпала.

Випробовувались за цей час на практичну значимість інші численні консультативні й дорадчі органи, в яких представлено як державних службовців різних рангів, так і активістів окремих недержавних організацій. Деякі з них існували або існують лише на папері, який зафіксував рішення про їх створення. Зокрема з різною ефективністю проявляли себе інститути радників і консультантів на громадських засадах при керівниках адміністрацій та очільниках органів місцевого самоврядування. Попри свої недоліки, такі різноманітні та різнорівневі структури та форми взаємозв'язку влади й громадськості зробили, а деякі й продовжують робити певний внесок у вирішення актуальних для певних регіонів чи галузей управління проблем [35].

Реальний вплив ГО на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування помітно зростав тільки у період загострення суспільно-політичного протистояння, наростання нестабільності в країні та регіонах, як це мало місце із 1989 р. по 1994-1995 рр. та у 2004 – 2005 рр. В той час було неписаною нормою для очільників місцевих органів влади радитися з представниками політичних партій, прислухатися до голосу громадськості, залучати до прийняття та впровадження в життя важливих рішень керівників національно-культурних товариств, інших місцевих впливових громадських організацій. Та як лише хвиля суспільного неволення та активності вщухала, так і процес управлінської діяльності повертався в нормальні кабінетно-бюрократичні рамки, де для участі громадськості залишалось небагато місця.

Незавершеність політичної реформи в Україні, а потім її підміна конституційним кульбітом 2010 року, безрезультатне кружляння суб'єктів політичного процесу навколо пошуку "оптимальної" моделі організації та розподілу влад призводять до того, що формування нової системи компетенцій та взаємодії між органами виконавчої влади на місцях та інститутами місцевого самовряду-

вання знову відкладено на невизначену часову перспективу. А це підриває перспективи становлення демократичної управлінської системи в Україні, спотворює або й унеможлиблює реалізацію місцевих і регіональних ініціатив. Ось тому виконавча влада на місцях, та й навіть органи місцевого самоврядування вкрай рідко самостійно, без того чи іншого зовнішнього примусу, ініціювали діалог із громадськими організаціями. Керівники місцевого самоврядування йшли на діалог із громадськістю насамперед тоді, коли зустрічались із певними загрозами з боку виконавчої влади, як це, наприклад, траплялось у м. Чернівцях під час проведення громадських слухань з приводу міського бюджету [22]. Щойно конфліктні питання позбувались суспільної гостроти, керівники органів місцевого самоврядування втрачали зацікавленість у спілкуванні з громадськістю, яка їх обирала та утримує своїми податками.

Регіональний досвід достатньо переконливо демонструє ще й таку тенденцію: звернення представників виконавчої влади до громадськості, як правило, залежить не від ініціативи керівників влади на місцях, а від перипетій загальнодержавної політики. Як, наприклад, це траплялося в недавньому минулому під час сумнівного щодо "народності" ініціативи з його проведення та демократичності організації "Референдуму-2000" [21; 11] або ж тривалого процесу обговорення політичної реформи наприкінці правління Л. Кучми. До всіх цих процесів залучались ті громадські організації, які були здатні гнучко вловити запити владної верхівки та відповідно її очікуванням на них відреагувати. Історія повторилась і після подій "помаранчевої революції", зокрема у ході провальної кампанії з обговорення проекту Адміністративно-територіальної реформи в Україні в 2005 – 2006 рр. В усіх цих наведених випадках регіональна влада і мобілізована нею частина громадськості брали участь у реалізації сценаріїв, розроблених у Києві, а не в регіонах, фактично забезпечуючи "політичні масовки" для наділених на той чи інший момент владою політичних сил.

З початку 2000-х років набувала виразності така тривожна тенденція у ставленні владних органів до ГО, як адміністративний тиск на ті з них, чия позиція не відповідала домінуючій на цей момент політичній кон'юктурі, настроям керівників державних органів влади. Така увага, за умов відсутності справді цілеспрямо-

ваної політики. Це вкрай небезпечно за умов, коли в Україні зберігається хронічна й неподолана криза легітимності існуючого політичного режиму [6], виразно дається взнаки несформованість української громадянської ідентичності, діють інші системні виклики самій українській державності, негативно впливаючи на суспільний клімат в країні.

Таким чином, державно-громадське партнерство на регіональному рівні, як і в Україні в цілому, обтяжене низкою негативних факторів. Серед них варто виокремити недостатню активність самих ГО, усталену традицію нехтування з боку влади потенціалом навіть вповні активних та діяльних із них, тяжіння до демонстративно-ритуального характеру діалогу влади з організованою громадськістю, нерідко системну підміну його організації та забезпечення проведенням точкових мобілізаційних компаній за ініціативою "згори", і переважно уникнення послідовної роботи по налагодженню партнерських відносин з ГС. Таким чином, стан політичної комунікації між інститутами державної влади та органами місцевого самоврядування, з однієї сторони, та організованою громадськістю, з іншої, видається ще доволі далеким від такого, який відповідає потребам громадян України.

Одним із засобів подолання системного дефіциту налагодженої політичної комунікації в нашій державі стало створення системи громадських рад при органах виконавчої влади, започатковане в процесі підготовки до виборів глави держави у 2004 року діючим на той час Президентом України Л.Д. Кучмою [36]. Згідно його Указу від 2004 року, такі ради почали утворюватись і на регіональному рівні також.

За цей час діяльність рад у такому форматі висвітлила як позитивні, так і негативні прояви їх як інституціолізованих комунікаторів між громадянським суспільством та органами державної влади.

До позитивних характеристик їх діяльності варто віднести те, що вони започаткували нормативно визначену форму діалогу громадськості та державних управлінців, вона набувала визначених правових підстав, певної регулярності та, за сприятливих умов, могла позитивно впливати на якість окремих управлінських рішень, сприяючи збільшенню прозорості та публічності виконавчої влади, її відкритості до громадян. До негативних харак-

теристик можна віднести насамперед сам порядок формування таких рад, які створювались за рішенням першої особи того чи іншого органу влади (та місцевого самоврядування), апаратним шляхом, методом кооптації тих чи інших представників громадянського суспільства, які відповідали ніким і ніде не визначним критеріям відбору. Отож, сам процес вибору членів громадських рад був суб'єктивним та авторитарним, а не відкритим та демократичним. Вони підбирались керманічами органів влади із врахуванням насамперед інтересів того чи іншого органу влади або персональних уподобань його керівника, ступінь та якість репрезентативності громадських організацій при цьому були довільними, безпосередній вплив на якісний та кількісний слід рад із боку громадянського суспільства був відсутнім. Більше цього, такі ради навіть формально діяли не при органах виконавчої влади, а при їх керівниках, що зайве підкреслювало джерело їх походження та спрямування діяльності. Регулярність засідань, порядок денний, врахування результатів обговорень та ухвалених ними рішень також були в компетенції не цих рад або інститутів громадянського суспільства, а виключно голів органів влади. Це не могло не позначитись на переважно кулуарній атмосфері в їх роботі, дистанційованості від запитів громадянського суспільства, браку належного інформування по їх діяльність [7; 2 – 4], отже, й незначній результативності в цілому.

Парадоксальним чином, ця ситуація у своїх принципових рисах продовжувала тривати й після приходу до влади Президента В.А. Ющенко, який чимало говорив про увагу до розвитку громадянського суспільства, але інституційні та комунікаційні механізми співпраці з ним із боку органів державної влади та місцевого самоврядування не зазнали суттєвих змін і не відповідали офіційній риторичі та численним публічним заявам владників. Вони залишались насправді на тому ж рівні інституціоналізації, який був досягнутий в останні роки правління Л.Д. Кучми.

Таке становище почало змінюватись із 2010 року. Не стільки внаслідок урахування пропозицій та тиску з боку громадянського суспільства, незадоволеного ступеню відкритості влади та її чутливості до запитів громадських організацій, скільки виходячи з логіки передвиборчої боротьби та потреби збільшення популярності

Ю.В. Тимошенко серед виборців. Відповідно, уряд під її головуванням ініціював переформатування громадських рад на принципово нових засадах [5; 44]. З одного боку, згідно урядової Постанови, вони мали стати обов'язковим атрибутом управлінського процесу на всіх рівнях та в усіх органах центральної та місцевої виконавчої влади, а інша принципова новація полягала в тому, що відтепер не органи виконавчої влади та їх керівники, а самі громадські організації мали на демократичних засадах сформувати новий склад громадських рад.

Проте процес їх організаційного формування суттєво ускладнювався тим, що від цієї роботи відсторонились місцеві державні адміністрації, підконтрольні не тогочасному прем'єр-міністрові, а Президенту України В.Ющенко. А після обрання новим Президентом України В.Ф. Януковича громадські ради, так і не сформовані до кінця при прем'єрі Ю.В. Тимошенко, що пішла у відставку, вже й не приступили до роботи. Натомість новий уряд, очолюваний М.Я. Азаровим, видав нову Постанову КМУ, яким визначався принципово такий же порядок формування громадських рад, які мали бути утворені при всіх центральних та місцевих органах влади (омінаючи увагою питання їх створення та діяльності при органах місцевого самоврядування), який і розпочався з 2011 року [32]. Згідно нового урядового рішення, були утворені ініціативні групи, які забезпечували збір пропозицій щодо кандидатів до установчих зборів із обрання нових громадських рад, скликання та проведення самих установчих зборів, які й обрали в центрі та на місцях новий склад рад, сформованих на цей раз інститутами громадянського суспільства, що мали визначений Постановою КМУ організаційний статус та інші ознаки. Важливим моментом цього урядового рішення було й те, що громадські ради мали обиратись на чітко визначений термін – два роки, демонструючи тим самим недосяжний для інших інституцій демократичний рівень оновлення свого персонального складу.

Відкритий для впливів ГС, новий за формою та змістом процес формування громадських рад суттєво змінив їх склад і статус, додав їм демократичності, масовості та репрезентативності, створив нові й значно краще від попередніх умови для їх самокерованості. Проте у низці випадків гостра боротьба громадських орга-

нізацій та їх лідерів за присутність у складі новобраних рад призвела до появи нових проблем у їх діяльності. Перш за все, в багатьох випадках, учасники установчих зборів відмовились від будь-якої якісної та кількісної селекції складу новобраних громадських рад і ухвалили рішення, що установчі збори і конституюються як нові громадські ради. Такі рішення, зокрема, ухвалили установчі збори по утворенню громадських рад при Донецькій, Харківській, Запорізькій, Івано-Франківській та більшості інших ОДА та центральних органах влади [12]. Далі й в наслідок цього, перед новими громіздкими (до 200 членів) громадськими радами постало складне питання обрання свого керівництва та певного внутрішнього структурування. Нерідко складність вирішення цих питань паралізувала їх роботу. А навіть після вирішення цих та інших питань, прийняття відповідних регламентуючих діяльність внутрішніх документів, планування їх роботи тощо, такі квазі-парламентські громадські ради переважно не могли налагодити ефективну роботу. Це нерідко призводило до їх організаційного параліча, дострокового переобрання керівництва та інших негативних наслідків. Окрім того, за такі масовості складу нових рад важко було належно дотримуватись елементарних організаційних процедур – від забезпечення кворуму, необхідного для проведення правомочних засідань, до якісного обговорення питань, що вносились до порядку денного. Нарешті, як з'ясувалось, нова Постанова КМУ не вирішує інших важливих питань роботи громадських рад. А саме – не визначає механізмів і форм взаємодії громадських рад із центральними та місцевими органами виконавчої влади, при яких вони утворені, не прописує засобів впливу цих рад на процес розробки, прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень, оминає питання можливостей контролю з їх боку за виконанням ухвалених ними рішень. Виявлені хиби та проблеми викликали потребу прийняття нової Постанови КМУ щодо порядку діяльності громадських рад. Проте поки що ця ініціатива потонула в громадських обговореннях необхідних правок і виявилась заблокованою зіткненням протилежних позицій щодо напрямку та змісту пропонованих змін.

В окремому випадку – роботі громадської ради Чернівецької області можна знайти чимало типового й характерного для діяль-

ності цих консультативно-дорадчих органів із точки зору їх комунікативного потенціалу та його реалізації в практиці державного управління на місцях. Доречно відзначити, що автор нагромадив певний особистий досвід участі у налагодженні та реалізації взаємодії громадськості з органами влади на місцях як керівник дорадчих органів при голові Чернівецької обласної державної адміністрації з 2003 р. Цей досвід переконує, що такі дорадчо-консультативні формування насправді здатні працювати з певною ефективністю та здійснювати позитивний вплив на управлінські процеси. Але для отримання такого позитивного результату необхідно, на наш погляд, дотримуватись декількох важливих умов. По-перше, потрібно, щоби вони об'єднували коло справді авторитетних експертів із проблем управлінської діяльності, знавців соціально-політичних проблем розвитку даного регіону. В іншому випадку рівень експертної спроможності такої громадської ради буде недостатнім. По-друге, до її складу варто запрошувати лідерів активних і впливових громадських організацій. По-третє, свою діяльність вони повинні підпорядковувати такому порядку денному, який несе не формально-символічне навантаження, а спрямований на вирішення пріоритетних питань даного регіону. По-четверте, обговорення визначених питань має бути спрямоване на пошук вирішення важливих для суспільства, певної територіальної громади проблем, а його результати мають бути не просто почуті владою, але й у визначеному порядку покладені в основу рішень, що виробляються відповідним органом влади. По-п'яте, ухвалені рішення мають доводитись до громадськості, а сам дорадчий орган повинен отримувати своєчасну і повну інформацію про хід та отримані результати їх виконання. Насамкінець, діяльність таких структур має бути публічною, максимально відкритою й належно висвітлюватись у відповідних ЗМІ.

Усі ці параметри діяльності громадських рад і загалом співпраці місцевої влади та громадськості у своїй сукупності не дотримуються. В їх взаємодії занадто багато залежить від впливу суб'єктивних чинників. Конкретизуємо це твердження. Так, наприклад, Голова ЧОДА (2003 – 2005 рр.) М.В. Романів виявляв особисту зацікавленість до роботи такого дорадчого органу [2] (тоді він діяв під назвою Аналітично-консультативна рада), сер-

йозно ставився до питань, які на ньому розглядались, своєчасно ухвалював відповідні доручення або приймав інші розпорядчі документи на виконання рішень Ради. Цікавою особливістю діяльності цієї ради було те, що її очолювали як співголови голова адміністрації та автор цих рядків. Після президентських виборів 2005 р. Голова ЧОДА М.В. Ткач (2005 – 2006 рр.) сформував замість Аналітично-консультативної ради Громадську колегію при Голові облдержадміністрації [12], залишивши на чолі її попереднього голову. Але при цьому повністю переключив виконання своєї ролі щодо цього органу своєму першому заступникові Баглюю Б.М., чим доволі чітко демонструючи своє ставлення до такої форми співпраці влади з громадськістю. Нарешті, наступний Голова ЧОДА – Куліш В. І. (2006 – 2010 рр.) також здійснив реорганізацію цього дорадчого органу, надавши йому назви Громадська Рада. Він не відсторонювався повністю від його діяльності, але як формування узгодженого порядку денного, так і регулярність засідань Ради бажали кращого й переважно на засіданнях громадської ради був присутнім його перший заступник В.І. Павлюк.

Після обрання Президентом України В.Ф. Януковича, нині діючий Голова ЧОДА М.М. Папієв не став змінювати назву дорадчого органу, але докорінно оновив його персональний склад та вирішив сам очолити цей орган в 2010 р. Цікавою новацією нового керівника ОДА стало запрошення до складу ради всіх колишніх очільників виконавчої влади краю – від першого з них І.М. Гнатишина до свого безпосереднього попередника В.І. Куліша [9]. У такому форматі відбулось два засідання Громадської Ради за один рік її діяльності.

Нарешті, на виконання Постанови Кабміну в Чернівецькій області на початку 2011 р. відбулись вибори членів Громадської Ради при обласній державній адміністрації, яка відтоді намагалась налагодити свою співпрацю згідно прийнятого її новим складом регламенту, маючи проводити щоквартальні засідання. За перший рік її праці в повністю оновленому форматі було проведено 5 засідань Ради [14]. Доволі інтенсивно попрацювала нова громадська рада і за другий рік своєї діяльності.

Не маючи директивних повноважень та не будучи за своєю природою представницьким органом влади чи іншою структурою

з владними повноваженнями, Громадська рада намагалась виконувати низку важливих завдань для забезпечення належного зв'язку громадян з обласною державною адміністрацією. Також вона сприяла забезпеченню прозорості та публічності діяльності влади перед громадянами, своєчасного їх інформування про дії та наміри керівників ОДА та очільників її структурних підрозділів. Робота членів громадської ради ґрунтувалась на засадах добровільності та свободи переконань, демократичного вибору та відповідних відкритих і гласних процедур обговорення та ухвалення рішень. При цьому рада керувалась чинним законодавством і повноваженнями, які були надані її членам громадськими організаціями Чернівецької області, що делегували їх для цієї праці, та будучи уповноваженими на їх здійснення установчими зборами по вибору складу громадської ради від 4 лютого 2011 р. З неоднаковою ступеню самовіддачі, члени ради намагались виконувати делеговані громадськими організаціями повноваження, реагувати на запити своїх краян, доносили їх потреби та вимоги до влади, при цьому не лише регіональної, але й в окремих випадках – і центральної теж.

Перш за все, коротко розглянемо організаційні засади діяльності громадської ради упродовж 2011-2013 рр. Найголовнішою відмінністю формування нового складу ради в Чернівецькій області на відміну від більшості інших таких рад стала підтримка пропозицій ініціативної групи щодо обмеження кількісного складу Ради 25 членами. Вони були обрані таємним рейтинговим голосуванням і затвердженні установчими зборами. Таким чином, цьому органу вдалось уникнути тих складнощів у своєму подальшому організаційному становленні та діяльності, з якими зустрілись багато чисельні, а відтак організаційно хаотизовані інші громадські ради. На перших двох своїх засіданнях після обрання установчими зборами, громадська рада сформувала керівництво ради. Головою було обрано Круглашова А.М., заступником голови – Старика В.П., а секретарем ради – Анциперова А.М. Для належної підготовки питань, які нею розглядаються, було сформовано чотири постійно діючих комісії ради – з питань фінансів, економіки та підприємництва; з питань соціального захисту населення та охорони здоров'я; з питань освіти, культури, міжетнічних взаємин та зв'язків з засобами масової інформації; з

питань молоді, спорту та екології. Задля належної координації роботи комісій ради та підготовки її засідань було сформовано неформальний орган ради – її президія, який складався з керівництва ради та голів комісій і який, в цілому, виявився корисним інституційним доповненням до внутрішньої організації ради.

Такий організаційний механізм діяльності ради дозволив їй виконувати власні статутні повноваження і проводити свої засідання згідно плану роботи. Всі пункти плану роботи за 2011 та 2012 рр. були розглянуті радою та, після всебічних дискусій, відбулось ухвалення відповідних рішень. Рада працювала, як правило, в режимі щоквартальних засідань. Проте двічі нею були проведені позачергові засідання. Один раз – за пропозицією голови ЧОДА М.М. Папієва щодо його звіту перед Громадською радою за 2011 р., а інший раз – за ініціативою членів ради з питання звернення до Президента України В. Ф. Януковича щодо закону про засади мовної політики в Україні. Порядок денний засідань ради заздалегідь оприлюднювався на сайті ЧОДА в розділі "Громадянське суспільство" [11]. Там же, після відповідних процедур також оприлюднювались рішення Громадської ради та протоколи її засідань.

Внутрішня комунікація в раді була побудована так, щоби всі її члени мали можливості, як безпосередньо, так і через відповідні комісії, пропонувати та належно готувати обговорення питань, що виносились на розгляд громадської ради. Серед цих питань переважали питання соціального та гуманітарного спрямування, обговорення яких було спрямоване на вирішення проблем соціально незахищених громадян, таких, як діти-сироти та люди з обмеженими фізичними можливостями, наприклад. Розглядалось і важливе для багатьох мешканців краю питання тарифної політики в сфері комунальних послуг. Поруч із пріоритетними для багатьох громадян соціальними питаннями, рада приділяла належну увагу економічним проблемам регіону. Зокрема, питанням підтримки малого та середнього підприємництва у краї. Двічі розглядались проблеми діяльності освітньої галузі, зокрема стану викладання української мови та забезпечення реформування цієї галузі й, в цьому контексті, проведення зовнішнього

незалежного тестування. Не залишалась осторонь уваги ради й медична галузь, реформування якої викликає як у Чернівецькій області, так і громадян України в цілому неоднозначний суспільний резонанс.

Рада декілька раз розглядала питання підтримки розвитку громадянського суспільства, домагаючись запровадження конкурсу соціальних проєктів, а пізніше – ініціюючи та відстоюючи прийняття регіональної Програми сприяння розвитку ГС у Чернівецькій області на 2013-2016 роки. Про важливість останньої свідчить те, що рада двічі зверталась до цього питання, домагаючись її розгляду на сесії Чернівецької обласної Ради. Попри певний супротив окремих чиновників, які мотивували відкладення розгляду цієї програми, вона все ж таки була підтримана обласною державною адміністрацією та схвалена сесією обласної Ради.

Намагаючись забезпечити якісну підготовку питань, що розглядались на громадській раді, як правило, відповідні комісії та їх голови сумлінно ставились до підготовки цих питань. Ними готувались заздалегідь інформаційні запити до профільних управлінь або відомств, комісії колегіально готували на розгляд ради проєкти рішень із конкретними, адресними рекомендаціями. Забезпечуючи зовнішню комунікацію ради з громадянським суспільством регіону, з зацікавленими його громадянами, підготовлені та ухвалені радою рішення оприлюднювались на сайті ЧОДА в розділі "Громадянське суспільство", роз'яснювались її членами через регіональні ЗМІ, й що варто відзначити, особливо активно через державне радіо.

Проте тут варто звернути на той принциповий недолік у правовому унормуванні діяльності громадських рад, що навіть чинною Постановою Кабінету Міністрів України № 966, якою регулюється діяльність громадських рад в Україні, й Розпорядженням ОДА № 6-р від 13 січня 2011 р. "Про забезпечення участі громадськості Чернівецької області у формуванні та реалізації державної політики" не визначено порядку реагування на їхні рішення з боку органів державної виконавчої влади [33]. Така нормативна прогалина негативно позначається на дієвості громадських рад й перешкоджає ефективності їх роботи. Не покращує вона й якість управлінського процесу в центральних і місцевих

органах виконавчої влади, залишаючи цей процес надмірно централізованим, забюрократизованим і мінімально колегіальним.

Попри такий принциповий дефект, більшість рішень, ухвалених громадською радою так чи інакше впливала на управлінський процес. Це стосується і освітянських питань, проблем соціального захисту населення, охорони здоров'я, транспортного забезпечення тощо, де пропозиції громадської ради були враховані, бодай частково. Але вони враховувались вибірково й така практика тим більше засвідчує потребу забезпечення більш чіткого, прозорого та зримого як для членів ради, так і мешканців області зв'язку поміж тими питаннями, які розглядаються на громадській раді та відповідними рішеннями виконавчої влади. Найкраще, у цьому випадку, у формі як Розпоряджень голови обласної державної адміністрації, так і його доручень, залежно від ступені важливості тих питань, які розглядались радою. Інші ж державні органи або інститути місцевого самоврядування повинні, принаймні, бути зобов'язаними належно реагувати письмово на звернення до них від громадської ради, своєчасно надаючи відповіді по суті питання. Принаймні, в цій частині Постанова КМУ вимагає відповідних змін і доповнень на основі тих або інших пропозицій. Вони мають подолати її недоліки та максимально повно врахувати накопичений за останні роки від її ухвалення різнобічний, як позитивний, так і негативний досвід діяльності громадських рад і, через них, численних і не завжди вдалих спроб інститутів громадянського суспільства вибудовувати партнерські взаємини з органами державної влади в Україні.

Досвід вже понад десяти років діяльності однієї громадської ради, на прикладі окремої інституції, створеної для пошуку порозуміння поміж владою та громадою в Чернівецькій області, доводить як нагальну необхідність у інтенсивному та відкритому діалозі влади та громадянського суспільства, так і показує незначну відносно-но потреб суспільства та динаміки управлінських процесів у державі його віддачу. Попри часом квітчасту демократичну риторичку щодо власної відкритості, прозорості, підзвітності громадянам, на практиці представники влади хронічно й переважно не сприймають організовану громадськість як рівноцінного партнера [16]. Переважно вони цілком задовольняються зовнішньою,

публічною демонстрацією своєї готовності до здійснення такого діалогу та співпраці, і значно менше зусиль приділяють їх налагодженню, особистим прикладом показуючи взірці відповідального ставлення до висловлених представниками громадськості у цьому процесі пропозицій та рекомендацій.

Необхідно визнати й те, що сама організована громадськість теж виявляє брак належної інституційної та експертної спроможності, власної наполегливості та вимогливості навіть тоді, коли її запрошують до такого відповідального діалогу.

Очевидно, що така розбалансованість системи політичної та управлінської комунікації взаємозв'язків ГС з інституціями влади та місцевого самоврядування, поруч із іншими негативними факторами вітчизняного політичного процесу, також становить загрозу процесам демократизації української держави, знижує загальну ефективність праці системи державного управління. Звідси постає як невідкладна потреба вироблення системи заходів, спрямованих на подолання відчуження громадян від влади, а ГО, що представляють їх інтереси – від процесів розробки та впровадження загальнодержавної, регіональної й місцевої політики. З метою вирішення існуючих проблем автор вважає за доцільне запропонувати наступні науково-практичні рекомендації.

По-перше, Кабінету Міністрів України узагальнити численні пропозиції та звернення громадських організацій та громадських рад щодо внесення змін і доповнень до своєї Постанови № 966, особливо в частині визначення механізмів врахування рішень і пропозицій від громадських рад, тривалості їх розгляду та адміністративної відповідальності керівників відповідних органів виконавчої влади за ігнорування цих рішень та ухиляння від участі в роботі громадських рад відповідного рівня. Пропоновані зміни та доповнення обговорити на засіданні Координаційної Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади, яка, до речі, не збиралась вже тривалий час.

По-друге, поки такі зміни не відбулись, держадміністраціям, органам місцевого самоврядування, у межах своєї компетенції, самостійно здійснити належне нормативно-правове врегулювання механізмів ті термінів реагування на рішення таких консультативно-дорадчих органів при виробленні узгоджених рішень, при

цьому враховувати необхідність належного організаційного та матеріально-технічного забезпечення їх постійної діяльності.

По-третє, центральним і місцевим органам виконавчої влади, представницьким органам та інститутам місцевого самоврядування передбачити постійну бюджетну підтримку та сприяти надходженню приватних інвестицій у розвиток "третього сектора". Перевага при цьому має надаватись грантовому забезпеченню пріоритетних для національних і регіональних соціальних і культурно-освітніх потреб програм діяльності недержавних організацій, шляхом проведення прозорих конкурсів серед інституційно спроможних на здійснення такої діяльності громадських організацій з отримання таких грантів, з наступним належним моніторингом їх виконання та публічним обговоренням досягнутих при цьому результатів.

По-четверте, Кабінету Міністрів України і Верховній Раді України узгоджено розробити систему заходів із правової та економічної підтримки державою розвитку економічної діяльності інституцій "третього сектора". Впорядкувати надання державних пільг недержавним організаціям, зокрема сприяти надходженням благодійних (спонсорських) цільових внесків на підтримку ініціатив громадських організацій з оподаткуванням таких внесків за тими нормами, які діють у країнах ЄС.

По-п'яте, Кабінету Міністрів України, Національній агенції з питань держслужби України, обласним державним адміністраціям та представницьким органам влади, разом із освітніми закладами, які здійснюють підготовку та перепідготовку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, розробити щорічні плани та забезпечити проведення тренінгів із фінансового, організаційного менеджменту та правового забезпечення взаємодії недержавних організацій та органів влади на загальнодержавному й регіональному рівня. Охопити ними як державних службовців, відповідальних за цей сектор роботи відповідних інституцій, так і лідерів громадських організацій, членів громадських рад, у першу чергу їх керівну ланку та актив. Можливо, така система заходів найкраще би спрацювала у вигляді положень відповідної Національної програми підтримки розвитку громадянського суспільства та його партнерської взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

По-шосте, Міністерству освіти та науки України вжити заходів щодо розвитку та підтримки мережі громадянської освіти в регіонах. Запровадити як обов'язковий навчальний предмет для випускних класів шкіл України "Основи політичних знань" із включенням у нього теми "Громадянське суспільство і демократичний політичний процес в Україні".

По-сьоме, регіональним представницьким органам влади та місцевим адміністраціям виступити замовниками проведення науково-практичних досліджень із вивчення діяльності місцевих інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у вирішенні пріоритетних питань розвитку відповідних територій.

Насамкінець, на загальнодержавному рівні проаналізувати та узагальнити здобутий досвід діяльності громадських рад та інших дорадчих формувань при органах місцевої виконавчої влади та самоврядування. Після цього, за підтримки ВРУ та КМУ провести Всеукраїнську наукову-практичну конференцію, на якій виробити та спрямувати парламенту та центральним органам виконавчої влади Практичні рекомендації для їх розгляду та прийняття відповідних рішень (доцільно провести відповідні парламентські слухання у першій половині 2014 р.). Така конференція може відбутись й у м. Чернівці, де для її успіху є відповідні умови та зацікавлене ставлення з боку громадськості та влади. Реалізація запропонованих заходів сприятиме активізації діалогу влади та громадянського суспільства, дозволить підвищити якість комунікації між громадянським суспільством та інститутами державного управління, сприятиме належному залученню громадян та їх об'єднань до процесів формування й реалізації державної політики в Україні.

Список використаних джерел та літератури

1. Kupryashkina S. Civil Society without Political Influence: the Case of Ukraine //Зміни у свідомості українського суспільства на зламі тисячоліть. – К., 2001. – С. 193 – 194
2. Актуальні проблеми регіону влада вирішуватиме спільно з громадськістю. Чернівецька обласна державна адміністрація. 11.02.2004. – http://www.bucoda.cv.ua/archive/news_arch.php?page=258. Дата перегляду 9. 01. 2010 р.

1.Берега А. В. Доступ до інформації як складова електронного уряду //Держава і право. – 2010. – Випуск 50. – С. 719 – 725

2.Берега А.В. Громадські ради в Україні: історія становлення // Держава і право. – 2011. – Випуск 52. – С. 613 – 619

3.Белашко С. О. Роль політичних партій у залученні громадян України до процесу ухвалення державних рішень // Стратегічні пріоритети. – 2013 – № 1 (36). – С. 44

4.Белянский Д. Политическая злита – это "шо"? – www.obozrevatel.com/print/101958. Дата перегляду 1.12.2010 р.

5.Бульба В.Г., Меляков А.В. Діяльність громадських гуманітарних рад та її висвітлення на веб-сайтах обласних державних адміністрацій. – Теорія і практика державного управління. – Вип. 1(32). – С. 1 – 7

6.Визначено переможців конкурсу муніципальних грантів. Офіційний сайт міста Чернівці. – <http://www.city.cv.ua/cgi-bin/citynews.cgi?> 26.03.2007.12.23.44. Дата перегляду 9.01. 2011 р.

7.Громадська Рада при голові обласної адміністрації. – Чернівецька обласна державна адміністрація. – <http://www.oda.cv.ua>. Дата перегляду 9.01.2010 р.

8.Громадська рада при обласній державній адміністрації. – Чернівецька обласна державна адміністрація. – http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=8193&Itemid=178

9.Громадська рада при ОДА. Офіційний веб-сайт Чернівецької обласної державної адміністрації. – <http://www.oda.cv.ua/rubrik/52> Дата перегляду 1.10.2013 р.

10. Громадські Ради при виконавчих органах влади. – Сайт проекту "Сприяння доступу організацій громадянського суспільства до роботи в громадських радах при органах виконавчої влади". – <http://gromrady.org.ua/arhiv/> Дата перегляду 1.10.2013

11. Громадські ради при місцевих органах виконавчої влади. Урядовий портал. – <http://www.kmu.gov.ua>. Дата перегляду 28 12. 2009 р.

12. Громадянське суспільство. – Чернівецька обласна державна адміністрація. – http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=41&Itemid=178 Дата перегляду 15.10.2011 р.

13. Державні гранти по чесному // Громадянське суспільство. – 2010. – № 2(13). – С. 15 – 21

14. Див., напр.: Готовність влади до співпраці з громадськістю та рівень розуміння регуляторної політики //Академія Аналітичний центр. – <http://www.academia.org.ua/?p=299>

15. ЗМІ та неурядові аналітичні інституції – спільна стратегія для громадянського суспільства: Матеріали "круглого столу". – old.usicr.kiev.ua/median/o95/005.html Дата перегляду 23.10.2012 р.

16. Кисельова О. Роль громадянського суспільства в процесі демократизації в Україні // По той бік розуміння. Україна та Європа після Помаранчевої революції: Збірник наукових статей. – Київ: Атіка, 2006. – С. 73 – 79

17. Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку. – www.eurorexhi.kiev.ua/ukrainian/book/006/002/html Дата перегляду 14.03.2012 р.

18. Костюк С. Неурядові аналітичні центри в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України // Політологічні та соціологічні студії: 36. наук. праць. – Чернівці, 2002. – Т. 2. – С. 278 – 287

19. Круглашов А. Алхімія посткомунізму: чи допоможе філософський камінь елітизму? // Регіональні та національні еліти: хто формує політику? Матеріали міжнародної наукової конференції. Чернівці, 6 – 7 грудня 2001 р. – Чернівці: Букрек, 2002. – С. 11

20. Круглашов А., Мельник О. Формування місцевої політики через нові форми взаємозв'язку з місцевою елітою та територіальною громадою // Регіональні та національні еліти: хто формує політику? Матеріали міжнарод. наук. конф., Чернівці, 6-7 грудня 2001 р. – Чернівці, 2002. – С. 75 – 82

21. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – С. 4

22. Лациба, М. В. "Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж." Порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: від А до Я: матеріали тренінгу, Дніпропетровськ (2010). – С. 16 – 17

23. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів влади в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – 2010. – Вип. 1. – С. 3

24. Манжолі П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень // Стратегічні пріоритети. – 2007/ – № 4. С. 13 – 18

25. Місцеве самоврядування в Україні: ресурси розвитку // Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку. Матеріали міжрегіон. наук.-практ. конференції, Чернівці, 15 грудня 2000 р. – Чернівці, 2000. – С. 50

26. На Різдво громадські організації Буковини отримали конкурс регіональних грантів. ЗІК. – <http://www.zik.com.ua/ua/news/2005/12/28/28543>. Дата перегляду 8.01.2011 р.

27. Нанівська В. Розвиток недержавних організацій в Україні. – www.icps.kiev.ua/doc/ngo_development_ukr.pdf Дата перегляду 12.12.2009 р.

28. Олійник Є. Роль аналітичних недержавних політологічних центрів України в розвитку політичної науки. – Освіта регіону. – <http://www.social-science.com.ua/публікація/671> Дата перегляду 1.10.2013 р.

29. Підтримка місцевих громадських ініціатив на Буковині. Чернівецький прес-клуб реформ. – <http://chernivtsi.cure.org.ua/dbm.php/archive/>. Дата перегляду 8.01. 2010 р.

30. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"

31. Про забезпечення участі громадськості Чернівецької області у формуванні та реалізації державної політики. Чернівецька обласна державна адміністрація. Розпорядження № 6-р від 13 січня 2011 р. – <http://www.oda.cv.ua/page/rozporyadzhennya-6-r-vid-13-sichnya-2011-r-0> Дата перегляду 29.08.2013 р.

32. Ротар Н.Ю. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 75 – 92

33. Рудницький С.В. Громадські ради як інституалізація суспільно-політичних інтересів національних меншин в Україні // Держава і право. – Випуск 47 – 657 – 662

34. Указ Президента України. "Про за безпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 р. № 854/2004." Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> (2004).

35. Усаченко Л. Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування // Ефективність державного управління. – 2009. – вип. 18/ 19. – С. 388 – 395

36. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2. – С. 6

37. Ярош Я. Особливості впливу політичних громадських об'єднань на сучасні державотворчі процеси в Україні // Науковий вісник Ужгородського університету.–2009. – Вип. – Т. 11. – С. 145-146

2. Правовідносини між державою, суспільством і громадянами в Україні

2.1. Оцінка вітчизняного законодавства, яке стосується громадських організацій

Кількісне зростання громадських об'єднань як місцевого, так і всукраїнського рівня зумовило поступовий розвиток вітчизняного законодавства щодо регулювання їх діяльності наближення його положень до норм європейської політико-правової практики. Право на свободу об'єднання свого часу було закріплено у Конституції України [1]. Зокрема, у статті 36 вказується, що "громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей". Цією ж статтею гарантується, що "ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом". Стаття 37 Конституції забороняє утворення і діяльність громадських організацій, програмні цілі або дії яких "спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення". Крім того, громадським організаціям (ГО) заборонено мати воєнізовані формування. Що ж до заборони діяльності об'єднань громадян, то вона здійснюється лише в судовому порядку.

2012 р. позначився певною законодавчою віхою у розвитку громадських організацій України: на зміну Закону України "Про об'єднання громадян" [2], що був прийнятий ще 16 червня 1992 р., і який разом із Конституцією та іншими законодавчими актами регулював діяльність ГО, у березні 2012 р. прийшов новий – "Про громадські об'єднання" [3], який набув чинності 1 січня 2013 р.

Таким чином, після двадцяти років функціонування у певному законодавчому полі, для 3599 всеукраїнських та міжнародних організацій, внесених Мінюстом України до Реєстру громадських організацій [4], а крім того – для 397 громадських організацій, легалізованих шляхом повідомлення (Мінюсту) про заснування, і для десятків тисяч об'єднань, що функціонують на місцевому рівні, з початком 2013 р. ситуація почала змінюватися.

Насамперед, варто акцентувати зміни у формулюваннях, у визначенні понять, що відбулися у "Загальних засадах" закону 2012 р., порівняно із формулюваннями преамбули й "Загальних положеннях" закону 1992 р. Так, преамбула закону "Про об'єднання громадян" (1992) була просякнута духом свободи і демократії. У ній проголошувалося: "Право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією... та законодавством України". А далі законодавець закон вимагав від держави сприяння і створення відповідних умов для розвитку людини, на рівність умов діяльності об'єднань громадян.

Що ж до вступного положення закону "Про громадські об'єднання" (2012), то у ньому йдеться тільки про конституційні гарантії, без послання на Загальну декларацію. Ризик для суспільства полягає у можливості появи законодавчих актів, які формально не суперечитимуть ні Конституції, ні міжнародним договорам, але які реально позбавлятимуть громадян низки інших невід'ємних прав (приміром, на свободу спонтанних мирних зібрань та ін.).

Питанню ставлення держави до громадських об'єднань безпосередньо присвячена стаття 22, у якій йдеться не про сприяння й створення для них відповідних умов, а лише про "засади взаємодії" органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим (АРК), місцевого самоврядування із громадськими об'єднаннями. При цьому законодавець наголосив, що "втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається", звісно, "крім випадків, передбачених законом". Таке своєрідне відділення громадських об'єднань від держави не є свідченням сприяння й створення державою умов для їхньої діяльності, а швидше чітким окресленням меж дозволеного для громадських об'єднань.

Таким чином, у формулюваннях закону по-своєму відбився світогляд нинішнього законодавця, який, схоже, не замислюється над проблемою невід'ємності прав громадян; говорить про конституційні гарантії лише щодо права на свободу об'єднань, уникаючи розгляду цього права у нерозривному зв'язку з іншими невід'ємними правами; обстоює функціонування прав і свобод у державі тільки у межах міжнародних зобов'язань України без акцентування поглиблення демократизації громадського життя (запровадження у державі інших демократичних цивілізаційних стандартів); не передбачає (не припускає) можливості творчої громадської ініціативи; не вбачає завдання держави у сприянні і створенні умов для розвитку активності громадян; вважає нормою захист державою прав громадських об'єднань, межі яких (межі дозволеного) строго окреслені виключно самою державою; залишає не тільки за державними виконавчими органами функції нагляду та контролю, але й фактично зобов'язує наглядати і контролювати органи місцевого самоврядування.

Окремо варто звернути увагу на такий момент: закон "Про об'єднання громадян" 1992 року був тим єдиним законодавчим актом, який регулював (стаття 1) діяльність не тільки рухів, конгресів, асоціацій, фондів, спілок тощо, але й до 2001 року (коли був прийнятий закон "Про політичні партії в Україні") політичних партій. Дія нового закону щодо "громадських об'єднань" (згідно зі статтею 2 пунктом 2) на політичні партії не поширюється. Як не поширюється його дія і на релігійні організації, непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегульвні організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницькі товариства (які не є громадськими об'єднаннями), що утворені на підставі інших законів. Таким чином, законодавець уточнив сферу дії закону щодо громадських об'єднань. Але, унормовуючи діяльність політичних партій іншим законом, він прибрав із закону "Про громадські об'єднання" (2012) будь-які згадки про політичну активність громадян, що має ознаки мінімізації, спрощення форм і рівнів політичного життя суспільства.

У зв'язку з цим варто пригадати, що наприкінці 80 – 90 років ХХ політичні організації виникали на базі громадських структур, діяльність яких тісно була пов'язана із політичною сферою (Українська республіканська партія, Українська демократична партія, Українська народно-демократична партія). Крім того, хоча громадсько-політична організація безпосередньо не бореться за владу (як робить це політична партія), але вона може сприяти боротьбі за владу; може тиснути на владу (заради, приміром, здійснення чи нездійснення певної політики, заради формування чи зміни порядку денного для країни тощо): громадські організації – структури громадянського суспільства, яке формувалося, еволюціонувало і зміцнювалося у постійному протистоянні зі своїм основним антагоністом – державою. Тож політичність – риса, яка може бути характерною і навіть провідною для деяких громадських організацій. Крім того, варто звернути увагу й на українську дійсність: не добачати у ній політичної заангажованості низки громадських об'єднань було б неприпустимою редукцією цієї дійсності, адже існують громадські об'єднання-сателіти політичних партій.

З урахуванням вищевикладеного постає питання: на скільки новий закон (2012) враховує реалії життя у країні? "Стерилізувати" громадське від політичного навряд чи можливо. Уникнення ж (майже демонстративне) у законі згадок про політичне може свідчити про те, що законодавець всупереч дійсності прагне не лише мінімізувати сферу політичного, але й по-своєму неможливити зв'язок громадського з будь-чим політичним.

Якщо у попередньому законі щодо об'єднань громадян, законодавець давав визначення таких понять, як власне "об'єднання громадян" і "громадська організація", то новий закон закріпив (увів)нове поняття – "громадське об'єднання", під яким розуміється "добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів". У зв'язку з цим не зрозуміло, чи вкладає законодавець у вислів "та інші інтереси" й, приміром, політико-правові інтереси? Чи означає це дозвіл функціонування громадських організацій, які надаватимуть (надають) консультативно-правові послуги чи політико-правову підтримку, або здійснюють політико-правову просвіту? Крім цього, законода-

вєць дав нове тлумачення поняття "громадське організація", розуміючи під нею вже не як раніше "об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів", а "об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи". Таким чином, законодавець поклав в основу тлумачення поняття не інтереси, а механізм утворення.

У новому законі "громадська організація" розглядається законодавцем як одна із форм громадського об'єднання. Іншою – другою – такою формою називається "громадська спілка", під якою розуміється "громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи". Таким чином, законодавець по-своєму ускладнив поняття "громадське об'єднання", закріпивши у законі можливість його існування у двох формах – громадської організації і громадської спілки.

Законодавець визнав (стаття 7), що засновником громадської організації може бути як громадянин України, так й іноземець чи особа без громадянства (які перебувають в Україні на законних підставах). Віковий ценз для фундаторів не змінився – 18 років. А от що стосується молодіжних і дитячих громадських організацій, то якщо у законі 1992 р. їх засновниками могли бути особи 15-річного віку, то, згідно із законом 2012 р., – 14-річного. Засновником громадської спілки можуть бути особи приватного права. У тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Створення громадської організації, як і громадської спілки, має нині свої обмеження:

- засновником громадської організації не може бути особа, яку суд визнав недієздатною;

- засновниками або членами спілки не можуть бути юридичні особи державної або комунальної форми власності (наприклад, бюджетні установи); політичні партії; юридичні особи, що перебувають у процесі реорганізації або ліквідації; юридичні особи, єдиним засновником яких є одна й та сама особа; юридичні особи, понад 10% капіталу яких належить особам, внесеним до переліку осіб, пов'язаних із терористичною діяльністю, або до яких застосовано міжнародні санкції;

- фізичні особи можуть бути членами громадських спілок, але не засновниками.

Таким чином, раніше зареєстровані громадські організації у подальшому зіткнуться з труднощами при бажанні пере-реєструватися як громадські спілки, оскільки до введення у дію нового закону їх засновниками могли виступати лише фізичні особи.

Характерним моментом нового закону є й той, що законодавець акцентував: повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються після прийняття рішення про реєстрацію або прийняття повідомлення про утворення громадського об'єднання. Далі має працювати внутрішня демократія: організацією мають керувати виборні органи.

У пункті 5 статті 1 законодавець уточнив два моменти: громадське об'єднання відтепер може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу; громадське об'єднання зі статусом юридичної особи "є непідприємницьким товариством", основною метою якого "не є одержання прибутку". Таким чином, закон пов'язав "громадське" виключно з "непідприємницьким". Позитивним є і той момент, що юридичні особи отримали право брати участь в об'єднанні власне від свого імені, а не як колективний член (з невизначеним правовим статусом, що дозволялося у попередній час, згідно зі статтею 12 закону "Про об'єднання громадян").

У новому законі (стаття 3), порівняно із законом 1992 р., більш ґрунтовно вписані принципи утворення і діяльності громадських об'єднань. Так, якщо закон 1993 р. серед цих принципів називав добровільність, рівноправність членів (учасників), самоврядування, законність і гласність, то новий закон найперше акцентує принцип добровільності і самоврядності. Новим принципом є принцип вільного вибору території діяльності громадського об'єднання, який передбачає право останнього самостійно визначати територію своєї діяльності (крім випадків, визначених законом). Законодавець не вимагає створення осередків на місцях. Однак, дискусійним залишається питання підтвердження всеукраїнського статусу громадських організацій, адже на практиці у попередній час значна кількість організацій не легалізувала свої місцеві осередки (згідно із вимогою статті 15 закону "Про об'єднання громадян"). Виникає колізія: на запити державних органів щодо того, чи має певна конкретна громадська орга-

нізація всеукраїнський статус, органи юстиції нині дають негативну відповідь, оскільки не володіють інформацією про легальну діяльність осередків на місцях. Стаття 19 закону 2012 р. закріплює вимогу, згідно з якою громадське об'єднання може мати всеукраїнський статус лише за наявності у нього окремих підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць. Щороку (згідно з пунктом 7 статті 19) відомості про всеукраїнський статус громадського об'єднання перевірятимуться уповноваженим органом з питань реєстрації.

В Україні є особи, які є очільниками 2–3–4 і навіть 6 громадських організацій із статусом всеукраїнської*, відтак можна сподіватися, що закон стане на заваді їх приголомшливій ініціативності, а крім того – сприятиме припиненню діяльності псевдогромадських і псевдовсеукраїнських об'єднань – своєрідних мутантів, діяльність яких є непрозорою і які, судячи з усього, мають на меті, скоріш за все, задоволення особистих амбіцій та захист приватних інтересів.

Питання про соціальну відповідальність для цих об'єднань та їхніх керівників загалом не стоїть. Але вони розвиваються у більш швидкому темпі, ніж звичайні громадські організації. Можна твердити і про те, що вони гальмують і ускладнюють розвиток громадянського суспільства, провокують недовіру до громадських організацій, яку ілюструють результати соціологічних опитувань,

*Наприклад, народний депутат Ю. Мірошниченко, окрім повноважень у парламенті (нині він, за даними сайту Верховної Ради України – заступник голови Комітету Верховної Ради України у закордонних справах, Представник Президента у Верховній Раді України) примудряється керувати ВГО "Галузева спілка "Оптика України", "ВГО "Спілка постачальників комунальних послуг "Укркомунгосп", ГО "Всеукраїнське об'єднання підприємців "Екобізнес", ВГО "Союз будівельників України"" (усі розпочали діяльність у 2006 р.), ВГО "Центр правової допомоги Юрія Мірошниченка "Народний адвокат" (діє з 2007 р.), ВГО "Український Союз адвокатів" (діє з 2008 р.), тобто керує роботою 6 громадських об'єднань. З них чотирма з 2006 р, однією з 2007 і ще однією з 2008 р. Увагу на себе звертає і широта інтересів політика – від оптики, комунальних послуг і будівництва до адвокатських послуг і екобізнесу. По кілька всеукраїнських організацій чи хоча б одну очолюють люди, які були чи є народними депутатами: Г. Антоньєва, О. Білозір, Н. Богашева, Н. Вітренко, Г. Дашутін, О. Єфремов, Ю. Збітнєв, М. Катеринчук, Є. Ківалов, В. Колесніченко, І. Кріль, В. Семиноженко, Л. Скорик, А. Толстоухов, Г. Філіпчук, В. Яворівський і багато інших.

що проводяться Центром Разумкова упродовж жовтня 2001 – березня 2013 рр.: 39,5% українців повністю чи скоріше довіряють громадським організаціям, а показник скоріше не довіряю/повністю не довіряю становить 45,5%) [8].

Думається, що вимога щодо щорічного "підтвердження" громадським об'єднанням свого всеукраїнського статусу має призвести до певного скорочення кількості не лише тих громадських об'єднань, які керуються живими високостатусними персонам, але й тих, чиє існування є сумнівним.

Крім того, закону примусить оновитися або зникнути організації, формально керовані покійниками. Так, у чинному Реєстрі громадських об'єднань керівником двох (харківського земляцтва і спілки краєзнавців) вказується П. Тронько, який помер 11 вересня 2011 р. В. Полохало, який помер 23 вересня 2011 р., досі рахується очільником Громадської організації "Інститут посткомуністичного суспільства". ВГО "Рух "Нова демократія" донині очолюється Є. Кушнар'ювим (17 січня 2007 р.), а очільником Українського фонду сприяння міжнародному спілкуванню досі вважається І. Курас (помер 16 жовтня 2005 р.). Українське біографічне товариство досі очолює В. Чишко, який помер 01 лютого 2003 р. З відси припущення – або ці організації "померли" разом із своїми керівниками і тому не подають до Мініюсту даних про новообраних керівників, або держава, зі свого боку, впродовж років не виявляла до них жодного інтересу.

Утім, є побоювання, що владі не буде вигідно припиняти діяльність низки псевдогромадських організацій – "своїх", "кишенькових", "ручних" (сотворених гіпертрофованими конформістами з патерналістським менталітетом), оскільки вони покликані, по-перше, не віднаходити і тиснути на "больові точки" влади, а навпаки – надавати їй підтримку, здійснюючи тим самим охоронну функцію (влади), а по-друге, будучи фактично одержавленими, – допомагати останній здійснювати контроль за суспільством, у потрібний час "викидаючи" у суспільну свідомість ті чи інші ідеї, вимагаючи (від імені суспільства) захисту чи навпаки осуду певних дій (наприклад, опонентів влади), настанов чи цінностей (приміром, у передвиборний період) і виступаючи, таким чином, фіктивним комунікатором між суспільством і владою.

Згідно закону "Про громадські об'єднання", не маючи легального всеукраїнського статусу, громадські організації фактично не матимуть формального права на фінансову підтримку з державного бюджету, яка закріплена у статті 23. А це змусить можливо-владців-керівників "громадських організацій" докласти неабияких зусиль для збереження кількості своїх дітищ, і ще більше зусиль на те, щоб закон у частині фінансової підтримки з державного бюджету діяльності "своїх" об'єднань виконувався.

Якщо у законі 1992 р. говорилося про рівноправність членів (учасників) об'єднань громадян, то у новому – про "рівність перед законом", під якою розуміється те, що "громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання". Новий закон закріпив (як окремий) принцип "відсутності майнового інтересу" членів (учасників). Крім того, замість принципу "законності та гласності" законодавець увів принцип "прозорості, відкритості та публічності".

Попри те, що принципи утворення і діяльності громадських об'єднань законодавцем були дещо розширені і уточнені, у законі 2012 р. вже не йдеться про те громадські об'єднання "вільні у виборі напрямів своєї діяльності", як це було у законі 1992 р. Розкриваючи у новому законі сутність принципу самоврядності, законодавець вказав, що, згідно з ним, члени об'єднання "самостійно" здійснюють управління діяльністю об'єднання "відповідно до його мети (цілей)" і мають право "визначати напрями діяльності". Ніби йдеться про те саме, але все ж відзначаю: "самостійно" автоматично не означає "вільно".

Варто порівняти положення тих статей двох законів, які присвячені обмеженням щодо утворення і діяльності громадських об'єднань. Так, у статті 4 закону 1992 р. вказувалося, що легалізації не підлягали (а легалізовані мали заборонятися – акцентуємо! – у судовому порядку) ті об'єднання громадян, метою яких проголошувалася насильницька зміна конституційного ладу у державі і територіальної цілісності останньої; підриз безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі;

створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини. У статті 4 закону 2012 р. законодавець вказав: "Утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються". Такий підхід змушує до постановки питання про те, чи не містить це формулювання підстав для певних зловживань із боку влади з врахуванням того, що:

– видаливши із закону тезу, що діяльність громадських об'єднань може бути заборонена лише у судовому порядку, законодавець при цьому не вказав, хто і яким чином може забороняти громадські об'єднання;

– нині існують істотні різночитання (у науковій літературі, міжнародних документах та ін.) суті таких понять, як "суверенітет держави" (конфігурації його форми і змісту) і "безпека держави", обстоюються різні бачення перспектив розвитку позначених цими поняттями явищ в умовах нескінченного наростання процесів глобалізації. Вказані поняття залежно від ситуації, цілей і прагнень можна трактувати як досить вузько, так і майже безмежно широко, що створює умови для найрізноманітніших колізій;

– поняття "незаконне захоплення влади" також може трактуватися по-різному, приміром, з позицій того, хто владу утримує і не хоче "віддавати" її, забезпечуючи себе від її втрати усіма можливими способами (у т. ч. і несправедливими законами), і з позицій того, хто нескінченно потерпає від суб'єкта влади, який, з його точки зору, втратив легітимність, а тому має бути позбавлений влади;

– невизначеність меж понять "пропаганда...", як і "здоров'я населення", може припускати зловживання як у їх тлумаченні, так, відповідно, й у наступних діях щодо припинення "пропаганди" чи загроз здоров'ю.

Таким чином, насичення закону поняттями без чітких меж ("розмитими"), з розширеним/звуженим трактуванням, без фіксації

суб'єкта і механізму припинення громадських об'єднань створює умови для потенційних зловживань.

У новому законі чітко виписаний механізм утворення громадського об'єднання, який фіксує власне стадію утворення (стаття 9), стадію реєстрації (стаття 12) і стадію повідомлення про утворення громадського об'єднання (стаття 16). Аналіз цих стадій свідчить, що якщо стаття 15 закону "Про об'єднання громадян" (1992) вимагала подавати для реєстрації громадської організації, крім заяви, статут (положення) і протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів, відомості про склад керівництва центральних статутних органів, а також дані про місцеві осередки і документ про сплату реєстраційного збору, то новий закон строго покроково унормував утворення громадського об'єднання – вимоги до проведення установчих зборів громадського об'єднання, вказавши, що вони проводяться засновниками й утворення об'єднання оформлюється протоколом. Законодавець наразі вимагає у протоколі вказати дату і місце проведення установчих зборів; осіб, які брали у них участь; усі прийняті рішення.

Найпершою особливістю стадії реєстрації є те, що новий закон закріпив тезу про її безоплатність і обов'язковість викладу документів державною мовою, а також встановив часові рамки для реєстрації – 60 днів з дня утворення громадського об'єднання. Інша особливість полягає у тому, що законодавець вимагає подати у реєстраційний орган досить детальні відомості про керівні органи громадського об'єднання (прізвище, ім'я, по батькові, дати народження керівника і членів інших керівних органів, посади у керівних органах, контактні номери телефонів та інших засобів зв'язку), а також відомості про особу, яка має представляти громадське об'єднання; заповнену реєстраційну картку; заяву, підписану особою, що має право здійснювати реєстраційні дії (справжність підпису має бути підтверджена нотаріально). Тобто закон, вимагаючи даних про нюанси і деталі установчих зборів, забезпечує державу максимальною інформацією про осіб, що створили те чи інше об'єднання, але у той же час по своєму забезпечує об'єднання від конфліктних ситуацій, що можуть виникати на ґрунті як здійснення влади у ньому самому, так й у взаємодії із навколишнім суспільним середовищем (від його імені).

Питання прозорості власності громадських організацій – одне із найбільш актуальних в умовах сьогодення, але чи забезпечить цю прозорість поява у новому законі тези про необхідність надання відомостей щодо структури власності засновників? Тут є сумніви, оскільки, приміром, ухвалений Верховною Радою України (4 липня 2013 р.) закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації", за оцінкою експертів, не допомагає у з'ясуванні того, хто є реальним (бенефіціарним) власником ЗМІ, оскільки не вимагає розкриття такої інформації. Кінцеві власники ж, як правило, ховаються за номінальними власниками чи "власниками власників" (імена яких можуть бути відомими) і насправді залишаються у тіні. Вимога щодо розкриття імен реальних власників у законі "Про громадські об'єднання" відсутня. Тож відповіді на питання щодо прозорості фінансування, імені "власника" громадського об'єднання закон не гарантує. Тобто, громадське об'єднання може бути своєрідною ширмою (чи "допоміжним реквізитом" якоїсь із структур) для відмивання чи заробляння (або й привласнення) грошей.

Позитивним моментом є вимога законодавця до уповноваженого органу з питань реєстрації упродовж всього семи робочих днів прийняти рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації.

Якщо у законі 1992 р. відмова у реєстрації була сформульована досить лаконічно невідповідність назви, статутного або інших документів вимогам законодавства України", то у новому законі законодавець виявився не менш лаконічним, виділивши два пункти, які можуть бути підставою для відмови у реєстрації: 1) наявність у статуті та рішеннях, які віддзеркалилися у протоколі про утворення громадського об'єднання, положень, що не відповідають Конституції країни чи статті 4 Закону (тобто ідуть у розріз із обмеженнями щодо утворення об'єднань, зазначеними законодавцем); 2) порушення вимог статей 7 і 10 Закону (тобто щодо назви громадського об'єднання і його засновників).

Зареєстрованим фактично буде те громадське об'єднання, щодо якого уповноважений орган з питань реєстрації прийняв рішення у формі наказу про реєстрацію, вніс до Реєстру громадських об'єднань відомості про зареєстроване громадське

об'єднання та забезпечив внесення відомостей про нього як юридичну особу до Єдиного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців. Якщо ж уповноваженим органом будуть віднайдені підстави для відмови у реєстрації громадського об'єднання, то такий орган приймає рішення також у формі наказу про відмову у реєстрації. Позитивним при цьому є те, що невід'ємним додатком до рішення має бути висновок за результатами правової експертизи. Врешті-решт, законодавець передбачив і ситуацію, коли уповноважений орган з питань реєстрації може прийняти рішення про залишення документів без розгляду по суті, якщо документи подані не в повному обсязі, або у них міститься неповні відомості, або їх подано особою, яка не мала на це відповідних повноважень, також – у разі порушення строку подання документів для реєстрації громадського об'єднання, або коли останнє не подало до уповноваженого органу виправлених документів, що також передбачено 19 частиною 12 статті. Можливість для громадського об'єднання упродовж шести місяців усунути недоліки у документах і врешті-решт бути зареєстрованим – ще одна з новацій закону "Про громадські об'єднання".

Відмітною позитивною рисою закону "Про громадські об'єднання" стало більш ґрунтовне упорядкування відносин всередині об'єднання. Законодавець не тільки вказав, що "ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке громадське об'єднання", але й додав, що "кожна особа має право добровільно у будь-який час у порядку, встановленому статутом, припинити членство (участь) у громадському об'єднанні". Крім того, конкретизуючи вимоги до змісту статутів громадських об'єднань, він (підпункти 3–9 пункту 1 статті 11) закріпив не лише вимогу наявності у статуті даних щодо порядку набуття і припинення членства (участі) у громадському об'єднанні, права та обов'язки його членів (учасників), але й вимогу щодо повноваження керівника, органів управління і особи, уповноваженої представляти громадське об'єднання, порядку її зміни. Крім того – щодо періодичності засідань і процедур прийняття рішень керівниками, періодичності звітування керівних органів перед членами (учасниками) та щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг. Таким чином, члени об'єд-

нань здобули своєрідний захист від можливих порушень з боку керівників/керівних органів. Новацією є й можливість прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання "шляхом використання засобів зв'язку", що сприятиме забезпеченню кворуму на засіданнях.

У законі чітко регламентовано процес утворення та легалізації відокремлених підрозділів громадських об'єднань (стаття 13), процес прийняття уповноваженим органом повідомлень про зміни до статуту громадського об'єднання, його керівництва і т. п. (стаття 14), видачу дублікатів оригіналу свідоцтва про реєстрацію громадського об'єднання чи статуту (стаття 15), повідомлення про утворення громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (стаття 16), акредитації відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації (стаття 20).

Якщо розділ I і розділ II, відповідно, присвячені загальним засадам (статті 1–6) функціонування громадських об'єднань і питанням (статті 7 – 20) їх утворення та реєстрації, то надзвичайно лаконічний (складається всього із двох статей – 21-ї та 22-ї) розділ III – правам та діяльності громадських об'єднань. Законодавець вважає, що:

– по-перше, громадське об'єднання має (найперше!) право "вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі)". Показово, що закон 1992 р. першочергово закріплював право "виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права", а право "розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі" не відносив до пріоритетних: таке право було закріплено аж на дев'ятій позиції статті 20. Право "бути учасником цивільно-правових відносин", як і набувати майнові і немайнові права, засновувати засоби масової інформації брати участь у здійсненні державної регуляторної політики новий закон залишає виключно за громадським об'єднанням зі статусом юридичної особи. Останнім дозволено здійснювати і підприємницьку діяльність (якщо вона відповідає меті діяльності та сприяє її досягненню). Крім того, впадає в око, що у 1992 р., на відміну від 2012 р., законодавець не регламентував, яку інформацію має право розповсюджувати об'єднання громадян. Наразі – він окреслив межі: інформацію про "свою діяльність" (а не будь-яку). Відповідно сьогодні громадське об'єднання може пропа-

гувати лише "свою мету (цілі)", а не, як у попередні двадцять років, "свої ідеї та цілі". У зв'язку з цим виникає питання: якщо проголошені у якийсь час ідеї (у зв'язку зі зміною ситуації у країні, регіоні, світі) не відповідають основним (статутним) цілям громадського об'єднання, то чи матиме воно право на існування?

– по-друге, громадське об'єднання наразі, як і раніше, має право "звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади", органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб "з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

– по-третє, громадські об'єднання, як і раніше, мають право одержувати публічну інформацію від суб'єкта владних повноважень й інших розпорядників публічної інформації;

– по-четверте, громадське об'єднання має право брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, які стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя. Таким чином, права об'єднань громадян, закріплені законом 1992 р. – "брати участь у здійсненні державної регуляторної політики", "брати участь у розробленні проектів рішень з питань гендерної рівності, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування", "проводити моніторинг з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" – у законі 2012 р. обмежені формулою "має право брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів";

– по-п'яте, – "проводити мирні зібрання" (замість права "брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи /збори, мітинги, демонстрації тощо/", закріпленого у законі 1992 р.);

– по-шосте, – "здійснювати інші права, не заборонені законом". Тобто закон 2012 р., порівняно із законом 1992 р., вже не закріплює за громадськими об'єднаннями такі конкретні права, як право "представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах"; "ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян, надавати допомогу в їх створенні"; "створювати установи та організації"; "делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів...". Можна припус-ти-

ти, що ці та інші права охоплюються формулою "здійснювати інші права, не заборонені законом".

Таким чином, закон "Про громадські об'єднання" надає більш вагомі права об'єднанням зі статусом юридичної особи; звужує можливості громадських об'єднань в інформаційному просторі держави; позбавивши їх права "брати участь у політичній діяльності" – мінімізує їх до права проведення мирних зібрань тощо.

IV розділ закону "Про громадські об'єднання" має назву "Особливості припинення громадських об'єднань". Законодавець у статті 25 назвав способи припинення діяльності громадського об'єднання: за рішенням власне самого об'єднання шляхом саморозпуску або реорганізації шляхом приєднання до іншого громадського об'єднання такого самого статусу, або за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. Таким чином, законодавець не припускає можливості реорганізації іншим способом: шляхом злиття чи поділу, чи ж відокремлення (структурного підрозділу). Такий підхід суперечить, приміром, статті 37 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців", яка передбачає злиття, приєднання, поділ або перетворення юридичних осіб. Крім того, частина друга статті 38 цього ж закону вказує на інші підстави припинення діяльності об'єднання: визнання судом недійсною державної реєстрації (через допущені при створенні громадської організації порушення, які не можна усунути), а також в інших випадках, встановлених законом; провадження громадською організацією діяльності, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом; неподання (упродовж року) органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; зрештою за умови наявності в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність громадської організації за вказаним її місцезнаходженням.

У статтях 26–31 деталізовано процедуру добровільного припинення, реорганізації чи заборони діяльності громадського об'єднання, а також припинення діяльності відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації. Крім того, встановлено відповідальність за порушення законодавства. Впадає в око, що стаття 29 закону закріплює право громадської організації, що була ліквідована як юридична особа з інших, ніж банкрутство або

порушення Конституції підстав, продовжити свою діяльність вже як громадська організація без статусу юридичної особи. Для цього необхідно упродовж шести місяців після дати ліквідації повідомити місцеве уповноважений орган про продовження діяльності (але це право не поширюється на громадські спілки).

Згідно із перехідними положеннями нового закону (розділ V), встановлено п'ятирічний "перехідний період" – до 1 січня 2018 р. Позитивним є те, що громадські організації та їх спілки, зареєстровані або легалізовані шляхом повідомлення на день введення (1 січня 2013 р.) закону у дію, не повинні:

- подавати будь-які документи на перереєстрацію або повторне повідомлення про своє заснування (пункт 4);
- змінювати свою назву відповідно до статті 10, яка забороняє використання у назвах громадських організацій назв державних органів і деяких інших термінів – "комітет", "служба", "агентство", "суд" (пункт 5).

Утім, впродовж п'яти років статуту (положення) громадських організацій і їхніх спілок, як зазначалося вище, повинні бути приведені у відповідність до нового закону. При цьому реєстрація змін до статуту буде здійснюватися "без справляння плати за реєстраційні дії протягом п'яти років" з дня введення нового закону у дію.

Закон визнає як всеукраїнські так і міжнародні громадські організації, що були зареєстровані на день введення закону у дію, такими, що підтвердили свій всеукраїнський статус, а їхні місцеві осередки – відокремленими підрозділами (пункт 7). Але правовий статус місцевих осередків, які діяли зі статусом юридичної особи (на 1 січня 2013 р.), має бути приведений упродовж п'яти років у відповідність із законом. Показово, що рішення про припинення таких осередків як юридичних осіб має прийняти орган управління громадської організації. Остання буде і правонаступником майна, активів та пасивів таких осередків (пункт 8). Вимоги ліквідувати ті місцеві осередки громадських об'єднань, які мають статус юридичної особи, є проблемним місцем закону, оскільки фактично йдеться про відхід від базового правового принципу: заборону зворотної сили закону.

Спілки громадських організацій, легалізовані на 1 січня 2013 р., визнаються громадськими організаціями, утвореними на підставі цього нового закону (пункт 9). За ними зберігаються всі

права та обов'язки, які вони мали на 1 січня 2013 р., але тільки у тому випадку, якщо вони не суперечать новоприйнятому закону 2013 р.

Ще одне проблемне місцезакону "Про громадські об'єднання" пов'язане з тим, що законодавець уникнув називання певного конкретного органу (посадової особи), якій буде надалі здійснювати реєстрацію громадських об'єднань. Зрозуміло тільки те, що, по-перше, реєстрація буде відбуватися за місцезнаходженням громадського об'єднання ("Прикінцеві та перехідні положення", пункт 11); по-друге, реєстрацією останніх не будуть займатися виконавчі органи місцевих рад; по-третє, останні упродовж двох років повинні передати реєстраційні справи громадських об'єднань "уповноваженому органу з питань реєстрації відомостей щодо громадських об'єднань" (пункт 12).

Згідно із вимогами, закріпленими у розділі "Прикінцеві та перехідні положення" щодо громадських організацій, легалізованих до 1 січня 2013 р. шляхом повідомлення про заснування, такі організації упродовж шести місяців з дня введення закону у дію мали визначити особу (осіб), уповноважену представляти громадське об'єднання, і подати відомості щодо неї до уповноваженого органу з питань реєстрації.

Характерним моментом закону "Про об'єднання громадян" (1992) була наявність статті 5 "Законодавство про об'єднання громадян", яка констатувала: "законодавство про об'єднання громадян" складається з Конституції України, цього Закону та актів законодавства, прийнятих відповідно до нього". У законі "Про громадські об'єднання" (2012) аналогічна стаття відсутня. Аналіз тексту закону 2012 р. свідчить, про те, що нинішнє законодавство про громадські об'єднання базується на Конституції України, міжнародних договорах України (згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України), включає власне закон "Про громадські об'єднання" (2012), і крім того, як впливає з тексту останнього, тісно пов'язане з низкою таких законодавчих актів, як:

– Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" (2003, редакція від 01.07.2013) [9];

– Кодекс адміністративного судочинства (2005, редакція від 01.07.2013) [10] (на основі якого громадські об'єднання можуть

оскаржувати в суді рішення і дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації);

– Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" (1992, редакція 16.06.2013)[11] (у разі звернення ліквідатора громадського об'єднання до господарського суду у разі банкрутства громадського об'єднання. Редакція вказаного закону із січня 2013 р. дозволяє кредиторам – за рішенням господарських судів – призначати арбітражних керуючих /розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів та ін./ і в будь-які громадські організації, а не тільки в споживчі кооперативи чи благодійні фонди, як було раніше. Утім, така зміна, що позитивно, збільшує правові гарантії для кредиторів і тим самим – доступ громадських організацій до капіталу й інвестицій);

– Закон України "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності" (2012) [12].

Крім вищеперахованих законодавчих актів, на пов'язаність з якими чітко вказують статті закону "Про громадські об'єднання", варто відмітити і той факт, що у зв'язку з тим, що громадські об'єднання мають можливість здійснювати підприємницьку (стаття 24) діяльність, регламентація їхньої діяльності наразі пов'язана і з Податковим кодексом України (2010, редакція від 04.08.2013) [13]. Зокрема, стаття 157 Податкового кодексу України регулює оподаткування неприбуткових установ та організацій. Важливі положення щодо господарської некомерційної діяльності містить Господарський Кодекс України (статті 3, 52–55), а також Цивільний кодекс України, який серед організаційно-правових форм юридичних осіб виділяє непідприємницькі товариства (статті 83, 85).

Перспективи розвитку законодавства щодо громадських об'єднань пов'язані:

– з практикою діяльності громадських об'єднань (в умовах нового законодавчого поля), яка вже найближчим часом виявить слабкі місця закону "Про громадські об'єднання", що створюють проблеми на практиці.

– з відмовою у реєстрації об'єднання як наслідку юридичної експертизи його статуту, про що вже сьогодні заявляють громад-

ські експерти, наголошуючи потребу створення "моделі статуту", яку можна було б брати за основу і доповнювати тому чи іншому об'єднанню новими положеннями з врахуванням напрямку його діяльності;

- з небажанням структурних підрозділів об'єднань, які мають статус юридичної особи, відмовлятися від нього;

- з небажанням громадських об'єднань, назви яких містять терміни "агентство", "служба" чи "комітет" змінювати їх повністю чи частково;

- з ліквідацією чи зміною статусу діючих спілок, заснованих фізичними (а не юридичними, як того вимагає новий закон) та ін.

- з прийняттям Верховною Радою України нових законів (як, наприклад, Закону України "Про заборону фінансових пірамід в Україні", проект якого від 02.04.2013 р. №2700 [18] поданий на розгляд українського парламенту), уведення в дію яких справлятиме істотний вплив на уже діючі громадські об'єднання (на зразок "громадського МММ" – ВГО "Ми Маємо Майбутнє", фактичною метою яких якраз і є активне сприяння у створення фінансових пірамід);

- з різного роду зловживаннями (як з боку реєстраційного органу, за поданням якого суд може заборонити громадське об'єднання, власне судовою практикою, так і з боку громадських об'єднань).

Список використаних джерел і літератури

1. Конституція України (1996, редакція від 12.06.2013). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

2. Закон України "Про об'єднання громадян" (1992). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>

3. Закон України "Про громадські об'єднання" (2012). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

4. Реєстр громадських організацій – Режим доступу: <http://www.drсу.gov.ua/show/2419>

5. Див., наприклад: Онисами скоро вимрут? – Режим доступу: <http://za.zubr.in.ua/2006/07/12/391/>

6. Див., наприклад: Роды, виды и Раса великая. – Режим доступу: (<http://za.zubr.in.ua/2008/01/15/1554/>)

7. Див., наприклад: Результати голосування на виборчих дільницях округу. Одномандатний виборчий округ №212 (м. Київ). – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/WP040?PT001F01=900&pf7331=212>

8. Чи довіряєте Ви громадським організаціям? – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81

9. Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" (2003, редакція від 01.07.2013). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

10. Кодекс адміністративного судочинства (2005, редакція від 01.07.2013)– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

11. Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" (1992, редакція 16.06.2013) – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>

12. Закон України "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності" (2012).– Режим доступу: <http://akon4.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>

13. Податковий кодекс України (2010, редакція від 04.08.2013). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

14. Див.: Кабінет Міністрів України. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>

15. Див.: Кабінет Міністрів України. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова від 3 листопада 2010 р. №996. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

16. Див.: Кабінет Міністрів України. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики. Постанова від 6 січня 2010 р. № 10. – Режим доступу: <http://akon2.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF>

17. Президент України. "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації". Указ від 24 березня 2012 р. №212/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

18. Див.: Проект Закону про заборону фінансових пірамід в Україні. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ebproc4_?pf3511=46406

2.2. Законодавче забезпечення прав і свобод особистості

В умовах світової економічної кризи, яка не обійшла й Україну, з неабиякою гостротою постають проблеми правового забезпечення захисту та реалізації прав і свобод громадян відповідно до Конституції України [1]. Найголовніша практична цінність прав і свобод людини полягає в їх реальності, тобто в тому, якою мірою проголошені державою права та свободи здійснюються в їх практичному житті [2, с.14]. Водночас реальність гарантій прав і свобод людини і громадянина знаходять прояв, з одного боку, у їх правовому закріпленні, з іншого – недопущенні будь-яких порушень та обмежень прав і свобод з боку держави чи інших суб'єктів суспільних відносин.

Забезпечення прав людини означає трансформацію основоположних прав людини в юридичні права і обов'язки суб'єктів права, які гарантуються державою через їх визначення як загальнообов'язкових правил поведінки, а держава та інші суб'єкти матимуть обов'язок їх дотримуватись гарантувати [3, с.17-18].

У даному контексті слід зазначити, що правові норми, що регулювання правового статусу людини і громадянина відбувається на рівнях конституційному, міжнародно-правовому, законодавчому і підзаконому.

1. Закріплення прав, свобод і обов'язків громадян на конституційному рівні [4] є найголовнішим у нормативному регулюванні правового статусу особи будь-якої держави. Другий розділ Конституції складається із 48 статей, присвячених правам, свободам, обов'язкам людини і громадянина та гарантіям їх реалізації. В них відображені такі цінності і положення, як: всі люди вільні і рівні у своїй гідності і правах; права і свободи людини невідчужувані і непорушні; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; громадяни мають рівні конституційні права і свободи і рівні перед законом; громадяни не можуть бути позбавлені громадянства і права зміни громадянства; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами; кожен має права на правову допомогу та інші [5, с.193]. Згідно зі ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи і є рівними перед законом. Не може бути привілеїв

чи обмежень за ознаками раси, кольору, шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [6].

Конституції розкриває свій правовий сенс через конституційні норми, що встановлюють: а) первинність конституційного регулювання; б) універсальність конституційних норм та універсальний характер їх юридичної сили; в) пряму дію конституційних норм і можливість їх безпосереднього застосування [7, с.6,8, с.17; 9, с.6].

Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституційні норми є нормами прямої дії і гарантують захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі норм Конституції України.

Закріплені Конституцією України норми потребують своєї конкретизації і розвитку в законах, указах Президента України та в інших нормативно-правових актах. За останні роки в Україні прийнято більше тисячі законів, які стосуються різноманітних аспектів правового статусу людини і громадянина [10, с.193].

Міжнародно-правове регулювання правового статусу людини і громадянина здійснюється на основі правових норм, що містяться у міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [Про це див.: 11; 12]. Але це не стосується випадків, коли положення міжнародного договору суперечать Конституції України – за ч.2. ст.9 Конституції України укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Щодо прямого застосування міжнародних договорів у правовому регулюванні держави, то воно вимагає їх імплементації у національну правову систему [13, с.14]. Особливістю міжнародно-правових інститутів забезпечення прав і свобод людини і громадянина є те, що вони встановлюються спільними зусиллями держав за їх взаємною згодою і закріплюється у відповідних міжнародно-правових угодах та актах [15, с.5].

Україна приєдналася до основних міжнародно-правових актів, що стосуються правового статусу людини і громадянина, і з

якими узгоджується Конституція і відповідні нормативні акти держави [див.:16;]; Міжнародний пакт про громадські і політичні права (прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, ратифікований Україною 19 жовтня 1973 року) [1717; 18; 19; 20]. Відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод держава повинна не лише мати законодавство, яке найповнішою мірою забезпечує дотримання конституційних прав і свобод, а й вживати всі необхідні заходи для того, щоб воно реально діяло, а не залишалось лише на декларативному рівні [21,с.67].

Міжнародно-правові акти з прав людини мають дуже важливе значення для становлення в Україні правової держави, правового регулювання і забезпечення прав людини у відповідності до міжнародних стандартів прав людини.

Основними правовими актами, що регулюють права і свободи, правовий статус людини і громадянина у правовій державі виступають закони. Саме вони, як вища форма прояву державної волі народу, є правовою основою для всіх інших правових актів [22, с.282]. До законодавчих актів, які визначають повноваження органів державної влади, механізм реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина належать закони України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. [23], "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. [24], "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. [25], "Про судоустрій та статус суддів" від 7 липня 2010 р. [26], Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. [27], Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. [28], Кодекс про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [29] та інші.

Правовий статус людини і громадянина також регулюється підзаконними нормативно-правовими актами. Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [30, с.371]. До системи підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус людини і громадянина видаються на основі Конституції України і

Законів України, належать: укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Див.: 31, с.279; 31; 32].

Ввидання будь-якого відомчого акта має ґрунтуватися на спеціальній вказівці вищестоящого органу. Саме тому відомчі нормативно-правові акти не усувають недоліки правового забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина, а лише конкретизують наявні положення, що містяться в актах вищої юридичної сили. Призначенням відомчих нормативно-правових актів є: детальне правове регулювання існуючих у даній конкретній сфері життєдіяльності суспільних відносин, що стосуються конституційно-правового статусу громадянина; формування нових відносин, які не врегульовані на даний час, але є бажаними і необхідними; ліквідація правових відносин, які застаріли і ускладнюють реалізацію правового статусу.

Все більш вагомим значенням для практики реалізації прав і свобод людини і громадянина, відновлення порушених прав набувають акти судових органів. Серед них особливе місце належить рішенням Конституційного Суду України [34].

Правовий статус особи – це складна збірна категорія, яка відбиває весь комплекс зв'язків людини із суспільством, державою, колективом, оточуючими людьми. Слід виділити такі види правового статусу особи: а) загальний (конституційний) статус – це статус особи як громадянина держави, який поєднує конституційні права, свободи, обов'язки і гарантії їх здійснення, закріплені у Конституції та конституційних законах; б) спеціальний (родовий) статус особи відбиває специфіку правового положення окремих категорій людей як представника певної соціальної групи (студент, військовослужбовець, пенсіонер та ін.), відокремленої за певним юридично-значущим началом (родом занять, віком та ін.), який наділений відповідно до законів та інших нормативно-правових актів спеціальними, додатковими, правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності; індивідуальний статус характеризує особливості правового положення конкретного індивіда

залежно від його віку, статі, професії, сімейного стану та ін. Він уособлює сукупність персоніфікованих прав і обов'язків громадянина.

Вітчизняна правова система характеризується великою кількістю актів різної юридичної сили, вона характеризується в ряді моментів непослідовністю, дублюванням правових норм, відсутністю єдиної термінології, рядом прогалин. Ряд правових норм, що містяться в цих актах, не відповідають сучасному стану суспільних відносин, носять чисто декларативний характер і не мають механізмів їх реалізації.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної соціальної, правової держави передбачає необхідність активізації розбудови громадянського суспільства, що є гарантом рівності, стабільності та захищеності особистості. Взаємодія держави і суспільства базується на засадах гармонійного розвитку державно-правових інституцій та засобів гарантування і захисту прав і інтересів особи, на тому, що "сенс публічної влади – у служінні людині, забезпеченні її прав і свобод" [35, с.300].

Головний критерій у визначенні держави демократичною полягає в реальній реалізації проголошених прав і свобод людини і громадянина. Реалізація, охорона та захист прав і свобод людини і громадянина є визначальною ознакою гуманістичного та цивілізованого рівня будь-якого суспільства [37, с.53].

В умовах інтенсифікації розбудови державності, проведення комплексу реформ, що спрямовані на модернізацію соціальних інститутів, проблема взаємостосунків і особливо взаємодовіри держави і особи набуває особливої актуальності для України. Основний Закон України у ч. 2 ст. 3 визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності [38]. Державна політика має спрямовуватися на утвердження і забезпечення автономії індивіда, прав і свобод людини. Але ні в якому разі не потрібно намагатися вирішувати за людину всі її життєві проблеми (патерналізм), а лише створювати їй умови (засоби і можливості) щоб вона особисто творила своє життя і несла за це свою частку суспільної відповідальності.

Всю величезну кількість теорій і поглядів, що існували в історії політико-правової думки і стосуються співвідношення "дер-

жава – особа", можна звести до двох підходів: – індивідуалістичний, особистісний, гуманістичний і державний (юридико-позитивістський) [39, с.3-4]. Вживаючи в логічній зв'язці такі терміни, як "права людини" та "права держави", фактично вказують на ту специфічну кореляцію, що утворюється між людиною і державою, коли, обмежуючи свою власну свободу і делегуючи частину свого суверенітету державі, людина отримує можливість вимагати від держави виконання певних дій та забезпечення певних прав. Механізми цього делегування були докладно описані ще Г. Гроцієм [40, с.138] та Ж. Боденом [41, с.170]. Пізніше вони були розвинені в теорії народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо [42, с. 216]. В цьому сенсі, коли право однієї сторони та обов'язок іншої окреслюється як своєрідне дзеркальне відображення, можемо твердити, що правомочними стануть обидві сторони правовідносин: тобто, як людина, так і держава мають певні права й обов'язки у власних взаємовідносинах. Як правило, це демонструється завдяки схемі: "право громадянина – обов'язок держави" або, навпаки, – "право держави – обов'язок громадянина". У відносинах "людина – держава" пріоритет належить людині, що відображено у ст. 3 Конституції України: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави" [43] і це є ілюстрацією теоретичного положення, що "основні права і свободи покладають на державу не тільки пасивний обов'язок утримуватись від втручання в межі свободи особи, але й активні (позитивні) обов'язки, які відображаються в законодавчій, управлінській і судовій діяльності, спрямованій на сприяння в практичному здійсненню особою її прав і свобод" [44, с.11].

Питання про відповідальність держави перед особою слід розглядати, враховуючи їхні взаємозв'язки, взаємодію, оскільки це є двосторонні, а не односторонні відносини, отже, завжди має бути взаємовплив сторін.

Крім того, об'єктивно між державою і громадянином можуть і навіть повинні існувати суперечності. Проте завдання держави – запобігати зростанню, посиленню цих суперечностей, щоб вони не призводили до гострого конфлікту.

Завдання держави передбачати, попереджати наростання, посилення цих суперечностей, не доводити їх до гострого

конфлікту, протистояння [45, с.28]. Тут має йтися про відповідальність держави за бездіяльність її органів і посадовців, за грубі порушення конституційних прав громадян. На жаль, на практиці якщо це й відбувається, то надто рідко. Таке положення породжує відчуття безкарності, всюдозволеності в окремих державних урядовців й у держави загалом.

Слід констатувати, що в українських реаліях сьогодення досить часто виявляється, що національна система органів, які повинні забезпечувати захист прав і свобод українських громадян, виявляється неефективною. Низька якість судових рішень, бездіяльність органів влади, ігнорування представниками держави конституційних прав і свобод в решті решт зумовила стрімке зростання звернень громадян та недержавних інституцій до Європейського суду з прав людини. У 2009 році Україна випередила Польщу і Румунію за кількістю справ, що знаходяться у провадженні Суду і займає за цим показником третє місце після Росії і Туреччини [47]. Це – серйозний сигнал для органів державної влади.

У правовій державі створюються умови для самоуправління, самореалізації особи, забезпечення її автономії та незалежності від будь-якого незаконного втручання, тобто для реалізації приватних інтересів. Права громадянина охоплюють сферу відносин індивіда з державою (сферу публічних інтересів), в якій він розраховує не тільки на захист свої прав від незаконного втручання, але й на активне сприяння держави в їх реалізації.

Взаємовідносини між інтересами особи і інтересами держави та суспільства мають характер пропорційності, який є виразом неспрощеної переваги суспільних і державних інтересів над інтересами особи чи навпаки, а складним діалектичним переплетінням цих інтересів. Конституція через цілий ряд положень – через покладення в основу взаємозв'язків держави і особи принципу відповідальності держави за свою діяльність, визнання недоторканності особи, безпеки її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю, проголошення права кожної людини на вільний розвиток – підпорядковує мету існування держави інтересам особи. І лише в міру необхідності забезпечення фундаментальних умов функціонування суспільства і держави Конституція допускає пріоритет державних інтересів. (однак встановлюючи і тут кінцевою метою вільний і всебічний розвиток особи).

Таким чином, в умовах правової держави принцип зв'язування держави правами і свободами людини та громадянина має пронизувати усю філософсько-правову надбудову держави, бути критерієм для утворення меж втручання держави в суспільне життя, домінують у визнанні права народу визначати конституційний лад, при визначенні обсягу завдань держави в сфері захисту прав національних меншин, обов'язків держави щодо захисту права приватної власності, свободи політичної діяльності, гарантованості усіх інших прав і свобод людини та громадянина, оскільки "принцип пріоритету прав людини стосовно держави, обмеження всевладдя держави правами людини є найвеличнішою загальнолюдською цінністю, характерною для всіх цивілізованих держав" [51, с.236].

На сьогодні є актуальною розробка правових механізмів, які реально забезпечують верховенство права, прав і обов'язків громадян у державі, оскільки утвердження демократичного правового порядку тісно пов'язане з проблемою авторитету держави та її керівництва, довіри до них. Основополажними засадами в цьому відношенні є:

- державна політика має ґрунтуватися виключно на Конституції, законах, а не на особистих поглядах того чи іншого управлінця;

- необхідно запровадити демократичну процедуру розробки, прийняття і впровадження державно-політичних рішень (однієї бази з правових норм недостатньо);

- постійно проводити аналіз громадської думки, послідовно враховувати всі нюанси змін, кризових явищ тощо та прогнозувати суспільну поведінку людей;

- акцентування завдань уряду на досягненні порозуміння між громадянами і урядом (розуміння управлінських функцій як надання послуг та готовність інформувати громадян з наданням їм можливості вибору);

- діяльність уряду повинна бути прозорою для громадян [52, с.173].

У частині гармонізації відносин між особою та державою можна рекомендувати:

- 1) створити механізм відповідальності держави перед суспільством; взаємну відповідальність особи й держави слід

розглядати як самостійний вид відповідальності, що являє собою демократичний інститут соціальної, правової держави, який має не тільки юридичний, а й політичний характер;

2) правове регулювання юридичної відповідальності держави необхідно здійснювати загалом на рівні єдиного законодавчого акту шляхом ухвалення спеціального конституційного закону, в якому будуть передбачені певні процедури й механізм залучення держави до відповідальності за порушення норм конституційного законодавства;

3) удосконалити громадський контроль за діяльністю апарату держави, державних службовців, посадових осіб, працівників правоохоронних органів. У зв'язку з цим, слід прийняти Закон України "Про відповідальність вищих посадових осіб";

4) забезпечити реформу судової влади, без якої не може йтися про ефективність демократичного інституту взаємної відповідальності особи й держави. Сильна і незалежна судова влада – необхідна умова реалізації взаємної відповідальності особи й держави, оновлення всієї країни;

5) поглибити теоретичний базис демократичної, соціальної, правової держави й розробити цілісну та ефективну наукову концепцію взаємної відповідальності особи й держави в умовах розбудови державно-правових інституцій.

Очевидно, що саме цей шлях нині проходить Україна, коли в ході фундаментальної трансформації її правової та політичної системи, ми стаємо свідками практичної реалізації цінностей верховенства права, пріоритету прав і свобод людини й громадянина, законності тощо. Більше того, до цього процесу виявляється долученою не лише держава (тут можна говорити про реформування системи державної влади, про судову, адміністративну, парламентську реформу і т. д.), а й кожен окремих громадянин як член громадянського суспільства, як носій невід'ємних і гарантованих Конституцією України прав і свобод.

Демократизація суспільства, поглиблення політичної реформи створюють умови для нового, демократичного формату відносин між особою і державою – не патерналістських, а партнерських, що відповідає принципами рівності, справедливості, взаємної поваги один до одного. Саме партнерство як баланс інтересів, що

досягається сторонами соціальної взаємодії на основі компромісу, взаємної відповідальності учасників взаємодії, є умовою досягнення стабільності й процвітання суспільства, відповідає стандартам європейської демократії.

Теорія "поколінь прав людини" [53, с.61-62] передбачає застосування доволі специфічної моделі, яка, відтворюючи своєрідну піраміду, надбудовує над нею все нові й нові рівні. Зазначена система складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення. Сталий зв'язок цих елементів створює взаємодіюче середовище забезпечення прав і свобод [54, с.602]. Тобто, треба йти не просто шляхом перерахування забезпечення тих одиничних прав, які цю систему утворюють, а й намагатись висвітлити зв'язок між цією системою в цілому та суміжними з нею системами, які впливають на розвиток правових відносин, на процес суспільних змін.

Нині ми стаємо свідками дискусій, які ведуться навколо такої проблеми, як співвідношення понять "забезпечення прав людини" та "забезпечення прав спільноти" в контексті функціонування та розвитку сучасної правової, демократичної держави [55, с.207]. Говорячи про аналіз поняття "права спільноти", йдеться не про якусь, так би мовити, "факультативну тему", яка є цікавою хіба що окремим фахівцям правознавцям, а саме про необхідний крок у конституюванні та реконструкції теоретичного змісту поняття системи забезпечення прав людини. Тобто, дослідження діалектичного взаємозв'язку між забезпеченням прав людини та забезпеченням прав спільноти є важливим та логічно необхідним кроком у реалізованому нами дослідженні системи забезпечення прав людини.

Звісно, в багатьох випадках між цими двома видами прав не виникає суперечності, оскільки генеза прав спільноти як історично, так і логічно відбувається саме на основі ствердження невід'ємних прав людини (недарма права спільноти або ж колективні права) часто позначаються поняттям "третього покоління прав" [56, с.63], яке логічно надбудовується над першими двома поколіннями прав людини). Більше того, будь-яке право, що ми приписуємо спільноті, фактично є органічним розвитком того чи іншого права людини (наприклад, право на безпеку індивіда безпосередньо переростає у право на безпеку спільноти; право на

захист індивідуальних прав органічно трансформується в право захисту колективних прав і т. д.).

Говорячи про "забезпечення прав спільноти", маємо на увазі, що права виникають не так як результат протиставлення двох різних суб'єктів правовідносин (держави та індивіда), а як результат факту об'єктивного сполучення воль окремих індивідів, які утворюють суспільство. В цьому значенні права спільноти можуть бути розглянуті як права суспільства, або – права народу в цілому.

Відомо, що для класичної ліберальної правової теорії саме поняття "права спільноти" є доволі суперечливим, оскільки на рівні спільноти існують лише індивідуальні права (тобто ми завжди маємо справу з правом як внормованою свободою особи [57, с.10]), а сама спільнота постає у формі математичної сукупності окремих індивідів: "Сувереном виступає сукупність громадян в тому сенсі, що жоден індивід, жодна група, жодна асоціація, яка об'єднує частину громадян, не може присвоїти собі суверенітет, якщо він їй не делегується. Однак з цього не випливає, що спільнота громадян, або ж ті, хто від її імені наділені суверенітетом, можуть суверенно розпоряджатись приватним існуванням індивідів. Навпаки, є сфера людського існування, яка, в силу власної необхідності, індивідуальна і незалежна і яка по праву залишається поза сферою будь-якої соціальної компетенції. Суверенітет існує лише обмеженим та відносним способом" [58, с.28]. Ще в добу Нового часу було сформульовано низку питань, що виникають у разі формування загальної юридично-правової основи для розвитку такої системи взаємодії держави і суспільства, в якій перша покликана забезпечувати інтереси останнього, а також всіляко сприяти захисту прав і свобод його окремих членів.

В цьому контексті не можна не згадати класичну працю відомого французького мислителя А. де Токвіля "Про демократію в Америці", який, аналізуючи тенденції політичного і правового розвитку цієї країни, вперше наочно продемонстрував ті загрози, які можуть виникати на теренах зіткнення індивідуальних прав та "всеваддя більшості" [59, с.205]. На значимість цих ідей абсолютно вказували інші теоретики [60, с.211]. В той же час, хоча згідно з класичним лібералізмом незаперечний пріоритет має бути віддано правам людини саме як індивіда, а не людини як члена спільноти, проведення такої чіткої межі між людиною як індиві-

дом та людиною як членом суспільства може об'єктивно скласти проблему [61, с.186].

Справді, незважаючи на всі відмінності в трактуванні демократії (наразі, можна говорити про існування більш як десяти способів або моделей демократії [62, с.53-55]), практично всі без винятку автори погоджуються з тим, що одним з вирішальних її принципів є правління більшості при врахуванні інтересів меншості. Але на рубежі ХХ-ХХІ ст. стало очевидним, що зміна суспільно-політичних реалій призвела до того, що в разі застосування цього класичного правила стає принципово неможливим забезпечити захист прав спільноти, убезпечити цю спільноту. Закономірно наголошується, що сучасне демократичне суспільство для того, щоб підтримувати своє стабільне існування, повинно мати примусову правову здатність, силу та вплив, аби приборкувати одні інтереси і, навпаки, посилювати інші [63, с.12].

До того ж не можна забувати про те, що в законодавстві багатьох країн з давніх часів і до сьогодні існують інститути, які прямо передбачають можливість правомірного обмеження прав окремих індивідів [64].

Однак зараз, говорячи про "забезпечення прав спільноти", маємо на увазі не так колективні права (це ті права, що можуть бути реалізовані лише колективно), як ті, що формуються на рівні будь-якого людського союзу і мають на меті забезпечення цілісності та стабільності цієї спільноти, коли взагалі виникає така ситуація, що доводиться порівнювати чи зіставляти в одній площині права окремих індивідів та права спільноти як певної цілісності. Тобто, говорячи про "права спільноти", ми не ототожнюємо їх ані з "правами, що встановлюються більшістю" [цей напрям критики див. : 65, с.108]), ані з тими індивідуальними за своєю суттю правами, які можуть бути реалізовані лише спільно з іншими індивідами (наприклад, право на страйк, яке хоча і є колективним правом, але реалізується шляхом конкретних дій кожного окремого індивіда як безпосереднього носія цього конституційного права). Як приклад такого "права спільноти", можна навести право на безпеку. Зауважимо, що його реалізація передбачає необхідність обмеження права окремих індивідів на свою власну безпеку, що унормовується законодавством, яке стосується правоохоронних органів [66; 67; 68].

Таким чином, властивий ліберальному способу розуміння прав людини наголос на їх безумовному пріоритеті та складнощі теоретичного характеру, що виникають у разі необхідності взаємоузгодження прав окремих індивідів та прав спільноти, породили численні спроби уточнення того змісту, який вкладається в тезу пріоритетності прав людини. На нашу думку, суть питання про співвідношення забезпечення прав окремих індивідів та забезпечення прав спільноти лише частково може бути редукована до схеми "індивід – держава", в якій останній член асоціюва-тиметься з суб'єктом прав спільноти. Це пояснюється тим, що, починаючи з XVII – першої половини XVIII ст., держава завжди тлумачилась як результат консенсуального узгодження інтересів членів первинної спільноти, завданням якої є захист того чи іншого кола природних і водночас невід'ємних прав та інтересів людини, а тому самообмеження держави правом складає невід'ємну умову будь-якої розвиненої держави [69, с.206]. Навіть Т.Гоббс, чиє ім'я асоціюється з теорією державного абсолютизму, фактично ніколи не вважав, що держава може робити все, що завгодно, стосовно громадян і порушувати їх права у всіх тих випадках, коли суверен матиме подібне бажання [70, с.90].

При вживанні поняття "забезпечення прав спільноти" йдеться зовсім не про те, що в певних випадках держава може порушувати принцип пріоритету прав людини і діяти на власний розсуд, виходячи з міркувань політичної доцільності або будь-яких інших мотивів. Мається на увазі, що кожна людина може водночас бути представлена і як окремий індивід, і як член спільноти індивідів. В цьому плані колізія, яка виникає між забезпеченням прав індивіда та забезпеченням прав спільноти, не має, так би мовити, "зовнішнього" характеру і не є протиставленням таких елементів, як індивід та держава. Тому цілком природно, що, говорячи про співвідношення системи забезпечення прав людини та забезпечення прав спільноти, ми розглядаємо ці питання в межах єдиного науково-теоретичного поля, а не в якості однієї з форм протиставлення між державою та індивідом.

Якщо йти апробованим шляхом зміщення акцентів в системі "людина – держава" на користь першого її елемента, і тлумачення інтересів держави виключно через призму прав та свобод людини,

то характеризуючи права людини як "природні можливості індивіда, що забезпечують його життя, людську гідність і свободу у всіх сферах суспільного життя" [72, с.13], ми б одразу зробили висновок про незаперечний пріоритет цих прав перед правами спільноти. Однак, насправді, аналізуючи права людини та права спільноти в їх співвідношенні, ми зустрічаємося з тією проблемою, що їх суб'єкт є до певної міри тотожним.

Складність дослідження проблеми взаємодії "забезпечення прав людини" та "забезпечення прав спільноти" зумовлюється насамперед специфікою їх співвідношення. Варто звернути увагу, приміром, на забезпечення політичних колективних прав і свобод. Зауважимо при цьому, що політичні права і свободи у своїй більшості належать громадянам держави. На відміну від особистих прав, вони спрямовані не на забезпечення автономії людини, а на її прояв як активного учасника політичного процесу. Цінність цієї категорії прав полягає в тому, що вони створюють умови для зміцнення зв'язків між громадянином, суспільством і державою [73, с.22].

Колективні політичні права та свободи – це інструмент реального здійснення суверенітету народу (як асоціації громадян), належної йому влади. Саме завдяки їх реалізації громадяни мають змогу як безпосередньо, так і через своїх представників брати участь у формуванні й реалізації влади, політики держави, контролю за її діяльністю.

Як зазначалося, права та свободи поділяються на індивідуальні і колективні. До індивідуальних належать права, які людина може реалізувати одноособово, колективні ж можуть бути здійснені групою осіб. Індивідуальне право може здійснюватися колективно. Але відмінність його від колективного права полягає в тому, що воно повною мірою може реалізуватися та захищатися індивідуально, тоді як права колективні за своєю сутністю індивідуально здійснювати неможливо [74, с.73].

Поділ прав та свобод на індивідуальні і колективні поширюється також на політичні права та свободи, які в міжнародно-правових документах закріплені у вигляді права народу на а) самовизначення [75, с.3], б) мирні збори і в) свободу асоціацій [76, с.69]. Україна ратифікувала ці міжнародно-правові акти й закріпила за своїми громадянами окрім права на мирні збори і

право на свободу асоціацій ще й право на колективні звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб [77]. Останнє право належить не тільки громадянам України, а й особам без громадянства та іноземним громадянам. Стаття 39 Конституції надає громадянам України право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [78]. Крім указаних заходів можуть проводитися також пікетування – прилюдне виявлення громадянами своїх соціально-політичних та інших інтересів, яке відбувається біля адміністративних приміщень державних і недержавних органів, інші мирні акції протесту (голодування, наметове містечко тощо) або непротесного характеру (фестивалі, виставки та ін.) з метою привернення уваги органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості до вирішення певних проблем, що становлять суспільний чи державний інтерес.

На думку вітчизняного конституціоналіста Козлова В.І., "під колективними політичними правами слід розуміти права та свободи, закріплені в Конституції чи в поточному законодавстві, або ж такі, що нормативно не врегульовані, але належать до числа невід'ємних і природних прав, що забезпечуються колективними зусиллями громадян і спрямовані на досягнення спільної політичної мети щодо покращання становища людини в суспільстві й державі" [81, с.12-13].

Здійснення основних колективних політичних прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком установлених законодавством в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав та свобод інших осіб. Такі обмеження є необхідними в демократичному суспільстві.

Тобто суть цієї проблеми полягає в тому, щоб чітко встановити, коли, як, на який термін, за яких обставин і за яких умов держава отримує право часткового обмеження прав людини (наприклад, права на вільне пересування або будь-якого іншого, встановленого Конституцією та чинним законодавством права людини і громадянина). Фактично всі випадки припустимого право-

обмеження чітко прописані в чинному законодавстві. Скажімо, в ч. 2 ст. 64 Конституції України зазначається: "В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень" [82].

Так, саме в Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р. [83] надається перелік тих заходів, що є пов'язаними з частковим обмеженням конституційних прав, які можуть бути запровадженими у цей період.

Однак, якщо такі поняття, як "права спільноти" та "права держави", збігаються лише частково (оскільки спільнотою може бути й недержавне утворення), то тоді постає потреба розглянути ті можливі способи розв'язання суперечок, коли вони виникають саме між людиною та спільнотою, а не між людиною і державою.

На нашу думку, найбільш актуальною в сьогоденні умовах є проблема, що постає із забезпеченням безпеки спільноти. Щойно ми приступаємо до аналізу цього питання, перше, що кидається в око, є саме факт розбіжності між поняттями "спільнота" і "державна". Дійсно, як було показано вище, у випадках виникнення небезпеки для держави, вона має законодавчо визначений арсенал способів ліквідації будь-якої загрози як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. При цьому ліквідація небезпеки для держави жодним чином не ставить під питання принципу пріоритету прав людини, оскільки у будь-яких своїх діях держава лише тимчасово обмежує певні права своїх громадян. Але при цьому, як засвідчує сучасний (насамперед міжнародний) досвід, ми часто стикаємося з загрозою, яка спрямовується не на державу як таку (на ті чи інші органи державної влади, на окремих посадових осіб, або навіть на її конституційний лад), а на саму спільноту, що організовується у державній формі (прикладом подібної загрози може виступити феномен тероризму і терористичної діяльності). До речі, специфіка цієї загрози легко вбачається у вживаному в юридичній практиці понятті "національна безпека", яке за своїм змістом значно ширше, ніж поняття "державна безпека". У Законі України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. об'єктами національної безпеки поряд з державою названо: а) людину і громадянина, їхні конституційні права і свободи; б) суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуаль-

ні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси [85].

Тобто зараз, у багатьох випадках, небезпека загрожує не так державі (яка, звісно, також ставиться під удар і наражається на небезпеку), як спільноті в цілому, а отже – і кожному її окремому члену. Звідси, власне, і постає проблема. З одного боку, забезпечення безпеки спільноти (права спільноти на безпеку) може обернутись необхідністю обмеження особистих прав та особистої свободи громадян. З другого боку, якщо це право на безпеку, суб'єктом якої виступає спільнота в цілому, не буде реалізоване, то права особи будуть порушені в будь-якому випадку.

З позицій класичної ліберальної теорії цей парадокс розв'язати практично неможливо. Але очевидно, що зазначена проблема не може ігноруватись сучасною правовою наукою і насамперед сучасною конституціоналістикою. Адже ця проблема з позицій правової науки є значно складнішою, ніж як її намагаються представити політики. Для політики це питання має здебільшого ситуативний характер, а для юридичної науки мета полягає в чіткому з'ясуванні змісту терміна "забезпечення прав спільноти", визначення того, що саме ми розуміємо під поняттям "спільнота" і в якому відношенні знаходяться (або мають знаходитись) ці дві системи права.

Таким чином, цілком очевидно, що в сучасних умовах політико-правового розвитку:

1) серед суб'єктів, що є носіями тих або інших прав, дедалі частіше виділяємо не лише індивіда (з його суб'єктивними правами) та державу (права держави), а й спільноти, розмір яких може варіюватись від місцевого до загальносуспільного;

2) права спільноти виявляються тісно пов'язаними з системою прав людини, оскільки як при дослідженні суб'єктивних прав, так і при характеристиці прав спільноти, маємо справу з людиною, яка в одному випадку розглядається у своїй індивідуальній іпостасі, а в іншому – в суспільній;

3) там де має місце взаємодія прав і свобод людини і громадянина з правами і свободами будь-яких соціальних утворень, завжди права і свободи людини і громадянина матимуть пріоритет над правами і свободами взаємодіючої сторони;

4) колективні права не повинні зводитись до суми індивідуальних права осіб, які входять в ту чи іншу спільноту;

5) правомірність колективних прав повинна проходити перевірку "людським виміром" – правами людини. Колективні права не повинні ігнорувати права людини, суперечити їм чи подавляти їх. Саме тому колективні права повинні знаходитись з індивідуальними правами у гармонії, перевірятись ними на "якість" [87, с.43].

З огляду на це постає потреба в переосмисленні змісту принципу "пріоритету прав людини", оскільки права спільноти виявляються не більш віддаленими від прав людини, ніж індивідуальні права, а отже, вони не можуть бути безумовно віднесені до, так би мовити, "другого (непріоритетного) ешелону" прав людини. В цьому сенсі слід зауважити, що, досліджуючи теоретичний зміст поняття прав людини і громадянина, спостерігаємо феномен трансформації загального теоретико-методологічного об'єкту досліджень в цій сфері конституційного права, а також теорії права. Зокрема, це відбувається завдяки теоретико-методологічному розширенню кола дослідницьких пошуків і спробі аналізувати систему прав людини, як з точки зору автономних індивідів, так і з позицій спільноти, чи, точніше кажучи – з позицій індивіда як члена спільноти.

Загалом же маємо ще раз наголосити, що загальне підвищення ваги проблематики забезпечення прав людини в сучасних державотворчих процесах, які мають місце в Україні в ході реалізації конституційних приписів щодо її розвитку як правової й демократичної держави (ст. 1 Конституції України) [88], значно актуалізують дослідження тематики прав людини, а також тих теоретичних та суто практичних питань, які постають в ході аналізу системи прав людини, їх забезпечення, реалізації, охорони і захисту. Дійсно, права людини та їх захист є однією з тих базових ознак, що дозволяють нам говорити про правову й демократичну державу [89, с.202], про гарантованість і забезпеченість конституційно-правового статусу людини. При цьому, зважаючи на сучасні тенденції розвитку системи забезпечення прав людини, на "універсалізацію найменувань" та "урізноманітнення" як самих прав людини і громадянина, так і їх безпосереднього змісту та меж [90, с.3-4], особливо гостро відчувається потреба у зверненні до основ загаль-

ної теорії прав людини. Одним з зазначених аспектів є проблема загальної класифікації прав людини та її відображення на рівні основних законів сучасних держав, а також в сучасному конституційному праві.

Варто констатувати, що об'єктивною потребою в сучасній Україні, зумовленою необхідністю забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, є формування та практична реалізація цілісної концепції державної правової політики, яка повинна включати в себе чіткі нормативні приписи, що визначають основні напрями розвитку системи законодавства, міри щодо його вдосконалення, заходи з усунення правових колізій, прогалин у законодавстві в галузі прав людини. Водночас серед найважливіших елементів державної правової політики слід назвати державну політику в галузі законодавчої діяльності. У цьому контексті особливого значення набуває процес розробки, прийняття та реалізації державних програм законодавчої діяльності, оскільки саме завдяки вчасному та науково-обґрунтованому прийняттю законів створюється дієва система забезпечення захисту прав і свобод людини.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Болдырев С.Н. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел: (Теоретико-правовой аспект): автореф. дис...канд. юрид. наук: спец.12.00.01 "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве" / С.Н. Болдырев – Ростов-на-Дону, 2001. – 20 с.
3. Бігун В.С. Судове праворозуміння у механізмі прав людини / Права людини та механізм їх забезпечення: матеріали міжвузівської науково-теоретичної конференції, 4 грудня 2009 р. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – Ч. 1. – 136 с.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

5. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2004. – 368 с.

6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

7. Козюбра М. І. Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції / М. І. Козюбра // Українське право. – 1996. – № 3. – С. 6-12.

8. Селіванов В. М. Право як сфера свободи / В. М. Селіванов // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 1(24). – С. 17-22.

9. Шаповал В. М. Верховенство закону як принцип Конституції України / В. М. Шаповал // Право України. – 1999. – № 1. – С.5-7.

10. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2004. – 368 с.

11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

12. Закон України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

13. Саад З. Імплементация международных соглашений по правам человека (гражданские и политические): автореф. дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 "Международное право" /З. Саад. – К.,1994. – 19 с.

14. Антонович М. Україна у міжнародній системі захисту прав людини: Монографія. – К.: Видавничий дім "КМ Академія", 2000. – 262 с.

15. Пастухова Л. В. Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації Конвенції про захист прав і основних свобод людини: автореф. дис...канд. юрид. наук:12.00.11 "Міжнародне право" /Л.В. Пастухова. – К., 2003. – 21 с.

16. Загальна декларація прав людини (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.) // Довідник з міжнародно-правових актів щодо засад демократії і прав людини. – К., 2001. – С.55-62.

17. Міжнародний пакт про громадські і політичні права (прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. // Довідник з міжнародно-правових актів щодо засад демократії і прав людини. – К., 2001. – С.62-82.

18. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, ратифікований Україною 19 жовтня 1973 року) // Довідник з міжнародно-правових актів щодо засад демократії і прав людини. – К., 2001. – С.86-97.

19. Факультативний протокол до міжнародного пакту про громадянські і політичні права (Україна приєдналася до протоколу 25 грудня 1990 р.) // Довідник з міжнародно-правових актів щодо засад демократії і прав людини. – К., 2001. – С. 82-86.

20. Конвенція про захист прав людини і основних свобод (прийнята в Римі 4 листопада 1950 р.) Довідник з міжнародно-правових актів щодо засад демократії і прав людини. – К., 2001. – С.97-127.

21. Порівняльне правознавство (правові системи світу): монографія / Відп. ред. О.Зайчук. – К.: Парламентське видавництво, 20008. – 430 с.

22. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В.Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. – Х.: Право, 2001. – 584с.

23. Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1993 р. № 776/97-ВР в ред. від 19.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97>

24. Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР в ред. 09.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 47. – Ст. 256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96>

25. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ в ред. 09.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>

26. Закон України "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010р. № 2453-VI в ред. від 28.07.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45. – Ст. 529 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

27. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV в ред. від 11.08.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

28. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131 в ред. від 04.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

29. Кодекс про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х в ред. від 11.08.2013 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 50. – Ст. 1122. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

30. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – К.: Алтера; ЦУЛ, 2011. – 520 с.

31. Совгіря О.В. Прийняття актів Кабінетом Міністрів України як процесуальна форма закріплення його рішень /О. В. Совгіря // Право України. – 2012. – №11-12. – С. 279-285.

32. Указ Президента України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" від 3 жовтня 1992 р. №493/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493/92>

33. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю" від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92>

34. Закон України "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996р. № 422/96-ВР в ред. від 13.06.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/422/96>

35. Байтин М. Сущність права. – Саратов: Изд-во СГАП, 2001. – 413 с.

36. Римаренко С.Ю. Індивідуальні та колективні права: компаративний аналіз /С. Ю. Римаренко // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2007. – №2(22). – С.35-46.

37. Конституційне право України. Академічний курс: підручник :у 2 т. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Вид-во "Юридична книга", 2008. – Т. 2 – 800 с.

38. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

39. Оніщенко Н.М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток /Н. М. Оніщенко // Віче. – 2007. – № 12. – С.3-7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/607/>

40. Скрипнюк В. М. Проблема визначення поняття державної влади та її ознак в політико-правовій концепції Г. Гроція / В. М. Скрипнюк // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2000. – Вип. 8. – С. 131-138.

41. Боден Ж. Метод легкого познання історії. – М.: Наука, 2000. – 412 с.
42. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты. – М.: "КАНОН-пресс", "Кучково поле", 1998. – 416 с.
43. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>
44. Эбзеев Б.С. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. – М., 2000. – Т.2. – 972 с.
45. Тимченко С., Калюжний Р., Пархоменко Н., Легуша С. Теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. – К.: Видавець Паливода А., 2006. – 176с.
46. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>
47. Шепель Т., Бойченко Є. Українці і Європейський суд з прав людини /Е. Шепель, Є. Бойченко // Юридичний журнал. – 2010. – №1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3404>
48. Буткевич В. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського суду з прав людини судами України / В. Буткевич // Право України. – 2011. – № 7. – С.48-63.
49. Кистяковский Б.О. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) / Б.О. Кистяковский // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 1990. – № 3. – С.38-47.
50. Бердяев Н.А. Философия неравенства. – М., ИМА-Пресс, 1990. – 288 с.
51. Права человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 537 с.
52. Полянський Р., Рачинський А. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління / Р. Полянський, А.Рачинський //Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип.1. – 336 с.
53. каун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – К.: Алтера; ЦУЛ, 2011. – 520 с.

54. Романов А.А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні /А.А. Романов //Форум права. – 2012. – №2. – С.599-602. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12raagvu.pdf>

55. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці. – Львів: Кальварія, 2004. – 280 с.

56. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – К.: Алтера; ЦУЛ, 2011. – 520 с.

57. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. – Одеса: Юридика література, 2002. – 176 с.

58. Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм: Сб. – М.: РОССПЭН, 2000. – С. 23-258.

59. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. – К.: Видавничий дім "Всесвіт", 1999. – 590 с.

60. Лефор К. Политические очерки (XIX–XX века). – М.: РОССПЭН, 2000. – 368 с.

61. The Democratic State / Ed. By R. Benjamin, S. L. Elkin. – Lawrence: University Press of Kansas, 1985. – 275 p.

62. Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Пониделко А. В. 13 теорий демократии. – СПб.: Издательский дом "Бизнес-Пресса", 2002. – 240 с.

63. Гьоффе О. Индивід і почуття солідарності (тези з соціальної етики ХХІ століття) / О. Гьоффе // Політична думка. – 1997. – № 4. – С. 3-19.

64. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131 в ред. від 04.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

65. Гаск Ф. А. Конституція свободи. – Львів: Літопис, 2002. – 556 с.

66. Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ в ред. від 09.06. 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

67. Закон України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ в ред. від 11.08.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>

68. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/html/PLAW-107publ56.htm>

69. Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1901. – Т. 1. – 573 с.

70. Гоббс Т. Политические произведения. – М.: Мысль, 2001. – 478 с.

71. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2004. – 388 с.

72. Капицин В. М. Права человека и механизмы их защиты. – М.: ИКФ "ЭКМОС", 2003. – 288 с.

73. Букач В. Зміст конституційних права і свобод громадян / В. Букач // Право України. – 2001. – № 9. – С.21-23.

74. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. – Т.1: Конституционное право, человек, общество. – М.: Изд-во БЕК, 1993. – 246 с.

75. Міжнародні документи ООН з питань прав людини. – К.: Укр. правн. фундація, 1995. – 112 с.

76. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3. – С. 69-74.

77. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

78. Там само.

79. Там само.

80. Міжнародні документи ООН з питань прав людини. – К.: Укр. правн. фундація, 1995. – 112 с.

81. Козлов В.І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис...канд. юрид. наук:12.00.02 / В.І. Козлов. – Х., 2008. – 19 с.

82. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

83. Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16.03.2000 р. № 1550-III в ред. від 09.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

84. Там само.

85. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р № 964-IV в ред. від 18.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

86. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. – 724 с.

87. Римаренко С. Ю. Індивідуальні та колективні права: компаративний аналіз / С. Ю. Римаренко // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2007. – №2(22). – С.35-46.

88. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР в ред. від 12.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

89. Степаненко К. В. Механізм забезпечення Україною прав і свобод людини та громадянина за кордоном / К. В. Степаненко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ України: Зб. наук. праць. – 2004. – № 1(14). – С. 202-209.

90. Рабінович П. М. Права людини: діалектика універсалізації найменувань та урізноманітнення змісту й меж /П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – Х.: "Право", 2002. – № 3(30) – С. 3-9.

2.3. Дотримання органами виконавчої влади законодавства з питань доступу до публічної інформації

Основною метою прийнятого Закону України "Про доступ до публічної інформації" (далі – Закон) [10] – є забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади шляхом створення ефективних та дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Ухвалений Закон гарантував право на інформацію, а відтак механізми його реалізації, а саме: детально прописано всі способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації, звужено можливості обмеження інформації на вільний розсуд [1, с. 30]. Право доступу до інформації вважається одним з основних прав і широко гарантується конституційними положеннями [5, с. 264]. Так, Конституція України гарантувала забезпечення прав і свобод людини – як головний обов'язок держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність.

Крім того, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [4]. Проте, загального визнання право доступу до інформації набуло лише за останні 20 років. Починаючи з 1990 року, більш ніж 90 країн світу прийняли спеціалізовані закони, що регулюють доступ до інформації. Положення містяться в національних правових системах переважної більшості держав. Серед них: Австрія, Бельгія, Естонія, Нідерланди, Швеція, Великобританія, інші країни.

Які ж демократичні механізми забезпечення права на доступ до публічної інформації вже створені в органах влади нашої країни?

Перш за все, з початку дії Закону, на виконання Указів Президента України Урядом схвалено ряд підзаконних нормативно-правових актів, які розроблені за активної участі представників громадянського суспільства. Зокрема: затверджено примірну форму та порядок подання запитів на інформацію, граничні норми витрат на копіювання або друк документів, механізми створення системи обліку публічної інформації та інші акти у сфері доступу до публічної інформації. Наразі у Верховній Раді України планується розглянути у другому читанні проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" (у новій редакції) та Закону України "Про доступ до публічної інформації". Проектом Закону України пропонується внести зміни до: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та до 53 законів України.

Разом з тим, на виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації зобов'язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. Станом на 2013 рік в 23 органах виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи з питань доступу до публічної інформації. 42 органи виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу, управління або департаменту. У 36 – визначено відповідальних осіб. Серед іншого, роз-

порядники облаштували спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, що містять публічну інформацію та розмістили інформаційні стенди у доступних для запитувачів місцях. Проте залишаються відкритими питання професійного рівня підготовки державних службовців, а також належного структурного забезпечення органів влади (часто на підрозділи та відповідальних осіб, які уповноважені забезпечувати доступ до інформації, покладено інші функції органу). Разом з тим, діяльність відповідальних осіб чи визначених структурних підрозділів, які організують доступ до публічної інформації у органах влади [10] повинна ґрунтуватися на міжнародних стандартах та принципах доступу до інформації, які є загальноприйнятими при побудові правової держави, у процесі розвитку публічної політики з високим рівнем прозорості, відповідальності, підзвітності влади суспільству [2, с. 11]. Так, Управління забезпечення доступу до публічної інформації (далі-Управління), визначено спеціальним структурним підрозділом з питань запитів на інформацію, що надходять Кабінетові Міністрів України, його Секретаріатові [6]. Управління забезпечує: спільно з іншими структурними підрозділами Секретаріату опрацювання запитів на інформацію; надання відповідей запитувачам у встановлені законом строки; ведення електронного реєстру запитів та консультацій під час їх оформлення; пересилання запитів належному розпоряднику інформації; проведення аналізу, узагальнення та інформування громадськості про найбільш запитувані документи; звітування про задоволення запитів на інформацію; створення місць, де надаються необхідні запитувачам форми та допомога для подання запиту; організацію семінарів, круглих столів, проведення нарад для працівників структурних підрозділів та відповідальних осіб з питань забезпечення доступу до публічної інформації органів влади, систематичний моніторинг діяльності органів виконавчої влади, надання методичної допомоги тощо. Для прикладу, центральним органом державної влади Сполученого Королівства Великобританії, відповідальним за забезпечення доступу до інформації, є Офіс Інформаційного комісара Великобританії, який є "незалежним публічним органом, створеним з метою полегшення доступу до офіційної інформації та захисту персональної інформації шляхом

впровадження належної практики, задоволення правомірних скарг громадян, а також шляхом доведення до відома громадян та організацій відповідної інформації, та вжиття належних заходів, коли порушується законодавство". Офіс не входить до складу будь-якого іншого державного органу. Компетенція Інформаційного комісара окреслена законодавчою основою його діяльності – це забезпечення виконання положень таких законодавчих актів Великобританії, як Закон "Про захист інформації" [13], Закон "Про свободу інформації" [16] іншими актами.

Робота структурних підрозділів та відповідальних осіб за доступ до інформації повинна також базуватися на принципі швидкості забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, сумлінності розгляду запитів та доступності оскарження відмов у їх наданні, який визначає чіткі терміни для розгляду та надання відповідей на запити, оформлення вмотивованих відповідей у разі відмови [2, с. 9]. Відповідно до українського законодавства запитувач отримує відповідь на запит не пізніше п'яти днів. Якщо запитується інформація для захисту життя чи свободи особи, стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аврій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням та повідомленням такого продовження запитувача письмово, не пізніше 5 робочих днів з моменту надходження запиту. Для порівняння, відповідь запитувачам у Бельгії [8] та Швейцарії [15] надаються протягом 30 днів, Болгарії – 14 днів [9], в окремих випадках 24 дні, Сербії – 15 днів, в окремих випадках 40 днів [7]. Задля зручності самих запитувачів органами влади розроблені відповідні форми, чіткий порядок складення та подання запитів на інформацію поштою чи електронною поштою, телефоном чи факсом; створено електронні адреси, відкрито телефонні та факсові лінії із максимально спрощеною процедурою подання запиту.

Один із видів доступу до публічної інформації – "активний", який з точки зору запитувачів, полягає у обов'язку розпорядників інформації надавати інформацію у відповідь на їхні запити [1,

с. 60]. Як свідчать результати анкетування органів виконавчої влади, проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів у вересні 2013 року, робота щодо розгляду запитів органами влади триває. Так, в період з 9 травня 2011 року по серпень 2013 року органами виконавчої влади розглянуто 90752 запитів на інформацію. Найбільша кількість запитів була отримана Міністерством внутрішніх справ (19249), Київською міськдержадміністрацією (6509), Міністерством юстиції (4576), Державною службою статистики (3596), Міністерством охорони здоров'я (3478), Міністерством доходів і зборів (2552), Антимонопольним комітетом (2504), Міністерством освіти і науки (2497), Адміністрацією Державної прикордонної служби (2196), Державною реєстраційною службою (1939), Міністерством екології та природних ресурсів (1832), Міністерством оборони (1724), Харківською облдержадміністрацією (1684), Севастопольською міськдержадміністрацією (1550), Державною виконавчою службою (1547), Міністерством економічного розвитку і торгівлі (1402), Міністерством соціальної політики (1312), Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (1292), Пенсійним фондом (1169), Державною міграційною службою (1151), Міністерством інфраструктури (1111). У наведеному вище рейтингу Секретаріат Кабінету Міністрів займає 3 позицію, відразу після Київської міськдержадміністрації [3].

Найактивнішою категорією запитувачів, як і раніше залишаються фізичні особи. Від них отримано 57281 запитів (63,1%), від юридичних осіб – 20655 (22,8%), від представників засобів масової інформації – 7429 (8,2%), від об'єднань громадян без статусу юридичної особи – 5387 (5,9%). Переважну більшість запитувачів цікавила правова інформація – 14680 (що становить 16,1% від загальної кількості отриманих органами виконавчої влади запитів), інформація довідково-енциклопедичного характеру – 10314 (11,4%), статистична інформація – 10220 (11,3%), інформація про товар, роботу, послугу – 9160 (10,1%), інформація про фізичну особу – 8655 (9,5%) запитів. Слід зазначити, що із загальної кількості отриманої органами виконавчої влади кореспонденції, в якій автори посилалися на Закон – близько 14 тисяч листів за змістом були зверненнями, що становить 15% [3].

З 90752 запитів, отриманих органами виконавчої влади з посиленням на Закон: 36227 надійшло поштою (40% від загальної кількості), 43862 – електронною поштою (48,3%), 3597 – факсом (3,9%), 1184 – телефоном (1,3%). Значна кількість запитів на інформацію надійшла іншими каналами, наприклад, під час особистих прийомів або передавалася особисто працівникам підрозділів, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації в органі влади тощо. Кількість таких запитів складає 5882 (6,5%). Електронна пошта була найбільш поширеним каналом надходження запитів у міністерствах 23414 (52,4% від загальної кількості запитів, отриманих міністерствами) та місцевих органах виконавчої влади – 9926 (46%). Для порівняння, станом на вересень 2012 року більша кількість запитів до органів виконавчої влади надходило звичайною поштою (48% від загальної кількості), а електронною поштою – лише 39%. Це свідчить про зручність для запитувачів електронної пошти як каналу надсилання запитів. Також спостерігається незначне зменшення кількості запитів які надходили телефоном [3].

Розпорядникам інформації слід звернути увагу на обов'язкове оприлюднення інформації відповідно до ст. 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації" та Постанови Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" [14]. Особливо щодо розміщення на веб-сайтах органів влади прізвища, ім'я, по-батькові, службових номерів засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, це ж саме щодо підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, тощо. Саме принцип обов'язковості опублікування зобов'язує органи державної влади публікувати важливу, суспільно значиму інформацію. Обов'язково публікується оперативна інформація про орган державної влади, особливості його функціонування та цілі, результати, послуги, які надаються цим органом, та їх вартість, результати аудиторських перевірок, перелік інформації, якою володіє орган та в яких формах вона зберігається, рішення органу державної влади, причини та умови його прийняття, зміст і наміри у зв'язку із суспільними інтересами, інформація щодо можливостей і форм участі громадськості у прийнятті

рішень, інформація у відповідь на запити, скарги, звернення та інші форми, до яких вдаються громадяни щодо органів державної влади [2, с. 8]. Це так званий "пасивний" доступ до публічної інформації, який з точки зору запитувача означає, що інформація вже була оприлюднена розпорядником, і запитувачу не потрібно вчиняти активні дії із запитуванням такої інформації, а достатньо лише ознайомитися із поширеною інформацією [1, с. 60]. Важливо те, що розпорядники інформації зобов'язані серед іншого оприлюднювати прийняті ними рішення, тобто нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних) – не більше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, а проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, що підлягають обговоренню – не пізніше двадцяти робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття [10]. Органами виконавчої влади з початку дії Закону по серпнь 2013 року було оприлюднено 18188 проектів рішень. З них: 2523 проекти винесли на обговорення міністерства, 4874 – інші центральні та 10791 місцеві органи виконавчої влади. У понад 70% органів виконавчої влади функціонує система обліку публічної інформації. Заслуговує на увагу система обліку публічної інформації у Секретаріаті Кабінету Міністрів, Міністерстві юстиції та Кіровоградській облдержадміністрації. Проте ще залишається низка питань, які стосуються фінансування робіт щодо створення систем обліку публічної інформації, інтегрування її до офіційних веб-сайтів, уніфікації інтерфейсу, створення комплексної системи захисту інформації тощо. Разом з тим, згідно з пунктом 10 плану заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [12], органи державної влади повинні виконати заходи щодо створення системи ведення обліку публічної інформації.

Необхідно зазначити, що інформація на запит відповідно до українського законодавства надається безоплатно. Принцип прийнятного рівня витрат передбачає, що плата за надання інформації має бути не надмірною, не стримувати громадян у запитах, а при наданні інформації, що становить суспільний інтерес, витрати повинні бути прийнятними або взагалі не вимагатися [2, с. 10]. Відшкодування фактичних витрат запитувачами інформації здійснюється у разі потреби виготовлення більш як 10 сторінок запи-

туваних документів, відповідно до затверджених норм. Норми витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитами на інформацію встановлюються у відповідності з затвердженими граничними нормами витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію [11]. Розмір мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки встановлюється на дату копіювання та друку копій документів.

Управління забезпечення доступу до публічної інформації систематично проводить аналіз надісланих запитів на інформацію та їх розгляд, моніторинг виконання законодавства про інформацію органами виконавчої влади, за результатами розміщає відповідні щорічні, щомісячні звіти як на Урядовому порталі, так і в засобах масової інформації. Як свідчить аналіз моніторингу проведений Управлінням станом на серпень 2013 року, сьогодні залишається ще ряд проблемних питань пов'язаних з виконанням законодавства про доступ до публічної інформації. Так, розпорядники інформації зіткнулися з труднощами щодо віднесення інформації до категорії службової, складання та оновлення переліків службової інформації, доступу до документів які мають гриф "державна таємниця" та "службова інформація". Серед інших, питання захисту персональних даних в контексті доступу до публічної інформації, стягнення плати за надання копій документів за запитами на інформацію. Зі сторони запитувачів залишається відкритим питання розуміння законодавства про доступ до публічної інформації та звернення громадян. І тут потрібна конструктивна співпраця як представників громадськості так і органів влади щодо проведення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної роботи як серед відповідальних осіб за надання інформації так і для населення про їх основні права та обов'язки передбачені законодавством у інформаційній сфері.

Наразі за рейтингом забезпечення права на доступ до інформації, розробленим провідними міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада) Закон України "Про доступ до публічної інформації" посідає 8 місце серед 89 країн світу [17]. Разом з тим, органи влади повинні створити ефективні та дієві механізми реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Адже, Закон

гарантував відкритість та прозорість діяльності розпорядників інформації, а також створення умов для конструктивного діалогу "громадськість – влада".

Список використаних джерел та літератури

1. Головенко Р. Науково-практичний коментар до Закону України "Про доступ до публічної інформації" / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нес-теренко, Т. Шевченко ; за заг. ред. Д. Котляра ; під ред. А. Шевченка ; коорд. проекту В. Самохвалов. – К. : ГО "Фундація "Центр суспільних медіа", 2012. – 335 с.
2. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов, Ю. В. Опалько [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К. : НІСД, 2012. – 72 с.
3. Інформаційна відкритість органів виконавчої влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246718551&cat_id=245633708.
4. Конституція України від 28.06.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
5. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.
6. Питання виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 583. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>.
7. Про вільний доступ до інформації публічного значення: Закон Республіки Сербія від 02.11.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3005/file/LAW%20ON%20FREE%20ACCESS%20TO%20INFORMATION%20-%20consolidated.pdf>.
8. Про гласність в сфері адміністрації: Закон Бельгії від 30.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.informasiya.org/-docs/int/wordbelq.doc>.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон Болгарії від 07. 07. 2000 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16840>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32, ст. 314.

11. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=244859031&cat_id=244394482.

12. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд": Розпорядження Кабінету Міністрів від 18 липня 2012 р. № 514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>.

13. Про захист інформації: Закон Великої Британії від 16.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/introduction>.

14. 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>.

15. Про прозорість управління: Федеральний Закон Швейцарії від 17.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf>.

16. Про свободу інформації: Закон Великої Британії від 30.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/introduction>.

17. 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>

3. Розвиток інформаційної демократії в Україні

Розпад Радянського союзу та крах соціалістичного блоку призвели до безпрецедентного зростання числа країн, які проголосили себе демократичними. На початку 1990-х багато хто очікував глобального торжества ліберальної демократії і ринкової економіки. Але мало того, що просування демократичних принципів і ліберальних ідей дещо застопорилося, так ще й викликає сумнівів відповідність багатьох країн цим критеріям, незважаючи на деклароване в їхніх конституціях [47].

3.1. Досягнення і проблеми української держави в сфері реалізації інформаційної демократії

Україна на початку 1990-х років ХХ ст. потрапила в час пік третьої хвилі демократичного транзиту, що надало їй можливість увійти до групи країн з демократичними поглядами та цінностями. Однак наступний загальний спад хвилі демократизації не міг не торкнутися політичних процесів в нашій країні, чим пояснюємо нинішній стан розвитку інформаційної демократії, як головного зовнішнього показника розвитку країни.

Модернізація інформаційного простору в умовах економічної нестабільності періоду становлення незалежності України (1991-2013 рр.). відбувалася в декілька етапів:

Перший етап (**1991-1995 рр.**) – лібералізація та демократизація початку 1990-х р. [24]. З цим першим періодом формування держави співпадає модернізація інформаційного простору в умовах економічної нестабільності.

В перші роки існування України як незалежної держави преса отримала свободу слова, і хоча існували фінансові труднощі, проблеми перекваліфікації журналістських кадрів, інформаційний простір зазнав по-справжньому революційних змін. Основним джерелом цих змін стала деструкція старої системи економічного існування друкованих мас-медіа. Преса, фінансована державою, перетворилась на пресу, економічно залежну від інших суб'єктів медіа [28]. Разом з тим, цензура компартійна перейшла в цензуру

приватних та владних структур. Не зважаючи на все ще велику заідеологізованість в першій половині 90-х рр., ЗМК вже не називали засобами пропаганди [30, с. 53].

Другий етап (1996–2004 рр.) можна назвати одержавленням та встановленням контролю за інформаційним простором з боку органів публічної влади ("етап неопатрімоніалізму"). Починається "кланізація українських ЗМІ – початок втрати відвойованої свободи" [13, с. 71]. Провідні телеканали та загальнонаціональні видання переходять у власність олігархів та політико-фінансових угруповань. Усе частіше спостерігається монополізація інформаційної сфери владою та провладними структурами.

Особливого поширення набуло використання засобів масової комунікації під час виборів, перетворення їх на засоби масової пропаганди, агітації і навіть дезінформації [20, с. 178]. До всього додалося посилення фізичної небезпеки для журналістів.

Після прийняття 9 грудня 2000 р. Президентського Указу "Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, дальшого утвердження свободи слова в Україні" були затверджені Програми економічної підтримки районних, міських, міськрайонних газет, телерадіомовлення. Органами публічної влади було складено план заходів щодо зміцнення зв'язків обласної та районних державних адміністрацій з засобами масової інформації, надання їм повної, об'єктивної, неупередженої інформації про діяльність цих органів, реагування у встановленому порядку на критичні виступи журналістів.

Прогресивною рисою медіа-простору кінця 2004 р. є використання новітніх технологічних засобів поширення інформації, розвиток комп'ютерних мереж, доволі вільних від контролю над ними з боку державних структур. Саме в цей період започаткувався розвиток електронної демократії [37]. Відбуваються перші спроби запровадження електронного урядування. Відлік цієї тенденції умовно можна вести від Постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади" [34]. За цей період часу було також видано Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади"[51] та прийнято Постанову Кабінету Мініс-

трів України "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади"[36]. З цією метою було визначено суб'єктів, відповідальних за реалізацію зазначених нормативно-правових актів, органам державної влади та місцевого самоврядування встановлено завдання щодо функціонування офіційних веб-сайтів та їх змістовного наповнення, регулярного проведення прес-конференцій, зокрема з використанням мережі Інтернет. 24 лютого 2003 р. прийнято Постанову Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний уряд".

З одного боку, 1996–2004 роки були ознаменовані регресом в питаннях розвитку свободи слова та незалежності засобів масової комунікації. В той же час, переважно за рахунок заснування приватних видань та друкованих мас-медіа органів влади кількість учасників друкованих медіа збільшилася вдвічі, хоча телерадіопростір залишився майже без змін.

Ще в 1998 році в Україні була прийнята Національна програма інформатизації (НПІ), яка передбачала створення відомчих інформаційно-аналітичних систем. За чотири роки на реалізацію Національної програми інформатизації було виділено лише 13,3 млн. грн.

Третій період (**2005-2009 рр.**) – етап швидкого відновлення втраченої в другій половині 90-х рр. свободи слова, заснування нових та реорганізація існуючих учасників медіа-ринку. Перемога демократичних сил на виборах Президента України наприкінці 2004 р. призвела до істотних змін у масовій свідомості, що давало надію на перелом в інформаційній сфері настав перелом.

Однак замість переходу до консолідованої демократії та забезпечення незворотності демократичного процесу, нова влада принесла Україні "дисфункціональну" демократію та політичну кризу. Разом з тим, упродовж 2005-2009 рр. порядок взаємодії органів державної влади та громадян було доповнено ще постановою Кабінету Міністрів від 21 листопада 2007 р. про "Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" [35; 43]. У 2009 р. до Концепції було внесено зміни, які стосувалися передусім обов'язкового висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї діяльності та їх громадське обговорення [44].

Четвертий етап (**від 2011 р. й донині**) характеризується демонстрацією з боку держави посилення уваги до розвитку громадянського суспільства [46].

Важливим етапом розвитку в Україні інформаційного суспільства стала Програма "Електронна Україна", підготовлена ще у 2002 р. Державним комітетом зв'язку і інформатизації [24]. В її розвиток 24 лютого 2003 р. було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" [39]. Вже є концепція впровадження "електронного уряду", затверджена Кабінетом Міністрів і реалізація якої планується до 2015 р. [16]. В рамках "електронного уряду" передбачається перевести в електронний формат документообіг і комунікації між центральними органами влади та регіонами, що допоможе заощадити бюджетні кошти на чиновницькому апараті, а також додасть прозорості в роботу держорганів [49].

Побудова інформаційної демократії, до якого сьогодні прагне Україна, не зводиться до простого нарощування кількості веб-сайтів і користувачів Інтернету. Без відповідного правового врегулювання використання електронних даних в економіці та управлінні, без наповнення електронного інформаційного простору, без захисту авторських прав, відповідальності за достовірність інформації влада не зможе істотно підвищити свою ефективність. І це лише мала частина питань, вирішення яких передбачено розроблюваною нині Концепцією розвитку державної інформаційної політики України [24].

Найчастіше електронне спілкування органів влади з громадськістю зводиться до наявності у державної інституції веб-сайту, який носить в більшості випадків інформаційний характер, і, як максимум, може йтися ще і про організацію інтерактивного режиму спілкування за допомогою електронної пошти. Така практика мало відповідає духу і букві Концепції адміністративної реформи в Україні [2].

Концепція електронного уряду [19, с.4] спрямована на досягнення, насамперед, таких цілей: Надавати населенню інтегровані послуги в мережі Інтернет; Перебудувати відносини з населенням на засадах взаємної відповідальності; Побороти інформаційну

нерівність, зробити нові технології доступнішими для всіх прошарків суспільства; • Забезпечити електронними засобами безперервне навчання громадян протягом усього життя; Сприяти розвитку економіки, підвищенню рівня професійної підготовки і зайнятості населення на місця, Розробляти ефективні нормативно-правові акти та здійснювати раціональну політику; Створити форми управління з активним залученням громадськості, реалізацію "прямої демократії".

Електронний уряд – це уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями [2]. Іншими словами, необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів, що мають місце у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх.

У 2008 р. Україна посідала 54-е місце за рівнем розвитку електронного уряду [57, 33], пори те, що входить до групи країн, які характеризуються високим рівнем розвитку людського капіталу, розвиненою телекомунікаційною інфраструктурою.

Позитивні зміни відбуваються у сфері державного управління. Створення системи держуправління європейського зразка в Україні потребує комплексного вирішення масштабних завдань, що дозволить забезпечити необхідну збалансованість усіх трьох гілок державної влади [27, с.8].

Вирішення проблеми ефективності державної політики в Україні потребуватиме чимало часу, оскільки перехід від звичайної парадигми "управління" до розробки і здійснення політики вимагає створення належних передумов [про це див. у: 50, с.41; 27, с.10]. Експерти вважають, що на виконання всіх вимог щодо впровадження електронного урядування в країні необхідно від двох до п'яти років [3, с.39].

Окремі елементи е-демократії в Україні вже впроваджено. Так, Волинська обласна державна адміністрація однією з перших почала впровадження елементів електронного уряду. Першим кроком стало створення і застосування внутрішнього порталу на базі Microsoft SharePoint Portal Server 2003. Система дозволяє

вдосконалити процес аналізу статистичних і фінансових показників розвитку області, міст обласного підпорядкування і районів; підвищити поінформованість співробітників про процеси і події в облдержадміністрації; підвищити ефективність їх взаємодії; скоротити часові витрати на документообіг [9].

Впровадження в українській столиці сучасних технологій електронного управління містом назване одним з восьми головних завдань розвитку Києва [55]. Така заява була зроблена під час обговорення Стратегії розвитку Києва до 2025 р. Впровадження електронного документообігу в столиці планується завершити за 1-2 роки. Створення єдиного міського порталу – до 2015 р. і до 2018 р. в Києві буде вирішено питання впровадження електронних систем управління.

У Дніпропетровській області також добре розвивається програма електронного уряду, за допомогою якої організовується мережа електронного документообігу, у тому числі в глибинці. У рамках програми державні установи, розташовані в глибинці, підключаються до Інтернету, організовується мережа електронного документообігу, що полегшує, зокрема пошук інвесторів [55]. Також у цій області реалізується третя черга проекту "Електронне село" [52].

На Хмельниччині з 3350 платників ПДВ-юридичних осіб 2236 (або 67 %) на сьогоднішній день вже звітують до податкової "елек-тронно". У січні 2011 р. реальну бібліотеку в м.Славутичі доповнила віртуальна [4]. В місті Миколаєві з метою підвищення інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міська рада вирішила затвердити міську Програму "Електронне врядування та електронна демократія в місті Миколаєві на 2010–2015 роки" [15]. Подібні програми прийнято в різних регіонах України.

У більшості областей громадяни мають можливість використовувати форми політичної участі, типові для етапу теледемократії. У Кіровоградській області, наприклад, на запитання, надіслані громадянами електронною поштою до ОДА, даються відповіді кожної останньої п'ятниці місяця під час прямого телефіру. У Вінницькій області щосереді керівництво ОДА практикує прямий телефонний зв'язок "Запитай у влади", щотижневий прямий ефір по місцевому радіо і телебаченню. На Закарпатті запроваджено постійно діючу телефонну "Гарячу лінію" в газеті "Новини Закарпаття" [45].

Найбільш стимулюючими до використання громадянами форм політичної е-участі є сайти Київської, Волинської та Луганської ОДА. Київська ОДА пропонує ефективну модель надсилання запитів, яка передбачає авторизацію, логін та пароль, що дозволяють громадянам стежити за розглядом звернення в системі онлайн. Одночасно громадяни мають змогу висловити власну думку щодо проектів постанов, розпоряджень та інших документів, які планує приймати ОДА. Подібну практику здійснює і Харківська ОДА. Луганська ОДА підтримує дієвий "Форум" де відбувається обговорення ситуації в Україні, життя регіону, вносяться пропозиції та зауваження, обговорюються проекти розпоряджень. Поки що більшість інформації "Урядового порталу", призначеної для населення, надто заформалізована і не передбачає зворотної реакції влади на запити і звернення громадян [45].

Попри певну обмеженість технократичного підходу, все ж можна стверджувати: саме використання комп'ютерних технологій дозволить практично поставити державний апарат на службу народу, докорінно змінити характер його діяльності і підвищить ефективність його функціонування.

Проекти е-урядування в Головдержслужбі умовно можна поділити на три групи [7]. Перша – надання послуг через веб-сайти. Друга – впровадження електронного документообігу в апараті Головдержслужби. Третя – специфічні для Головдержслужби проекти, у тому числі створення "Національної бази особових електронних справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування".

Нині в системі державної служби функціонують чотири програми е-врядування: е-кадровий облік, е-документообіг, IP-інфраструктура, е-господарювання.

Е-кадровий облік. Сьогодні система "Картка", яка дозволила автоматизувати процедури підготовки, редагування наказів з питань кадрової роботи, їх реалізації шляхом автоматичного внесення відповідних змін до особових карток працівників та штатного розпису, використовується у щоденній роботі більшості служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, органах місцевого самоврядування.

Е-документообіг. Усіх працівників центрального апарату Головдержслужби, Центру адаптації державної служби до стан-

дартів Європейського Союзу, Школи вищого корпусу державної служби, забезпечено особистими юридично значимими електронними цифровими підписами, які є головним інструментом забезпечення легітимності безпаперового документообігу.

Головне управління державної служби виконує завдання програми *"ІТ-інфраструктура"* щодо реалізації ідеології *"електронний державний службовець"* та *"електронне міністерство"*, тут же впроваджено ряд інформаційних комплексних систем бухгалтерського обліку.

На сьогодні питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості розпорочені в низці нормативно-правових актів, через щ важливі інструменти (консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо) поширюються тільки на виконавчу гілку влади.

Формування системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю віднесено до основних напрямів реалізації державної комунікативної політики [40]. Відтак, у Законі України *"Про основні засади державної комунікативної політики"* мають бути визначені конкретні заходи, спрямовані на реалізацію цього завдання. Постановою Кабінету Міністрів України доцільно затвердити рекомендаційний переліків управлінь, відділів та інших підрозділів ЦОВВ, з-поміж яких виокремити структурну одиницю, відповідальну за зв'язки з громадськістю, а також прийняти відповідне типове положення. При цьому варто узгодити підходи щодо структури центральних та місцевих органів виконавчої влади в цілому та їх апаратів зокрема [3].

Інструментарій і-демократії відкриває додаткові канали комунікації між громадянами, громадянами і органами влади, між органами влади та іншими учасниками політичного процесу. В Україні цей процес забезпечується передусім електронними інформаційними ресурсами органів влади, представленими досить повно: є веб-сайти Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Вищого Господарського Суду України, Єдиний веб-порталом Кабінету Міністрів України, на якому представлено 73 веб-сайти центральних органів виконавчої влади та 27 веб-сайтів обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

У межах реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади нині найбільш повно реалізована така форма ідемократії, як інформування громадян, що, втім, передбачає лише односторонні відносини між органами влади і громадянами, коли органи влади виробляють і надають інформацію громадянам. Це передбачає як "пасивний" доступ до інформації (за бажанням/на вимогу громадян), так і "активні" заходи уряду з поширення даної інформації серед громадян. У мережі Інтернет часто представлені не лише політичні партії України, а й окремо їхні лідери [21].

Трансформації всіх сфер суспільного життя потребують вдосконалення зворотного зв'язку влади та громадськості. Кабінетом Міністрів України зі свого боку запропоновано і-інструментарій налагодження діалогу з громадянами та їх організаціями. Задля цієї мети створено веб-сайт "Уряд і громадськість" на єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України. З цього веб-сайту є посилання на інтерактивну інформаційно-аналітичну систему (ІАС) Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство і влада", яка має сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з органами державної влади в он-лайн режим. Однак, як свідчить інформація, вміщена у зазначеній ІАС, рівень залучення громадян до обговорення проектів, які готуються окремими міністерствами, є досить низьким. Так, станом на 28.12.2009 р. більшість міністерств не пропонувало до публічного обговорення у мережі Інтернет жодного проекту нормативно-правового акту [18]. За результатами аналізу веб-сайтів міністерств можна констатувати, що лише Міністерство юстиції пропонує на своєму веб-сайті результати обговорення НПА.

За даними моніторингу, здійсненого Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, на всіх веб-сайтах органів виконавчої влади застосовано режими рівня інформування. Однак лише 42,6 % центральних органів виконавчої влади та 40,7 % обласних державних адміністрацій практикували режим двосторонньої взаємодії на своїх веб-сайтах [42].

Розвиток *e-парламенту* так само відрізняється домінуванням односторонніх інформаційних сервісів. Зокрема, відсутні такі поширені в європейській практиці інструменти, як: доступ всіх зацікавлених осіб до пов'язаної із законодавчим процесом доку-

ментації, можливість висловитися щодо того чи іншого законопроекту, електронний документообіг, Інтернет-трансляції парламентських засідань тощо. Позитивним кроком у напрямі розвитку електронної демократії слід вважати підвищення ступеня оперативності надання інформації щодо пленарних засідань Верховної Ради, публікацію в Інтернеті стенограм парламентських засідань, запровадження в тестовому режимі рубрики "Форум".

Результати Інтернет-опитування, яке з 27.04.2009 р. проводиться на сайті Верховної Ради, підтверджують недостатність розвитку е-парламенту: на запитання "*Чи є відкритою (прозорою) діяльність Верховної Ради України в суспільстві?*" станом на 28.12.2009 р. 76 % Інтернет-користувачів, що взяли участь у голошуванні, відповіли "Ні" [32].

Як позитивний приклад забезпечення відкритості та прозорості влади можна відзначити розміщення на веб-сайтах Конституційного Суду України [22] та Вищого Господарського Суду України [8] інформацію про декларацію прибутків суддів, звіт про використання бюджетних коштів тощо. На сайті Верховного Суду України пропонуються переліки справ, призначених до розгляду Верховним Судом України [6]. Але такі сервіси наявні не в усіх складових судової системи України, не говорячи про он-лайн-трансляція засідань суду тощо.

Електронна участь громадян у державних справах передбачає три ключові елементи: е-інформація, е-консультації, е-прийняття рішень [48, с.9]. Станом на 2008 р. в Україні найповніше використовувались інструменти електронних консультацій (61 %) та надання громадянам онлайн-доступу до інформації (53 %). Дещо гіршими є показники в сфері залучення громадськості до прийняття рішень (38 %) [14, с.7].

Одним з найпотужніших інструментів взаємодії між державою та громадянським суспільством є *е-консультації*. Другим потенційно корисним засобом покращення участі громадян в процесі впливу на формування політики є *електронні петиції* (е-петиції). Як правило, для застосування цього засобу краще підходить Інтернет, завдячуючи якому громадськість і зацікавлені групи можуть ініціювати колективне звернення, зібрати групу його прихильників, які згодні підтримати його своїми підписами,

та направити до відповідного державного органу або на адресу уряду.

Така форма комунікації між громадськістю й владою, в якій ставляться колективні вимоги до уряду, як правило має політичне забарвлення та викликає певний соціальний резонанс. Слід зазначити, що петиції можна розглядати як певну форму колективного вираження волі і впливу на інших суб'єктів суспільних відносин (наприклад, на політичних лідерів, представницькі організації), здатну виконувати функцію регулювання (softlaw).

Хоча е-петиції є чи не найбільш "просунутою" технікою донесення власної думки громадянства до влади, на практиці можуть виникати труднощі юридичного характеру, насамперед, в процедурі збирання підписів. Особливо в тих країнах, де електронні підписи, а з ними й процедура автентифікації, ще не стали звичайними атрибутами суспільного життя.

Відкриті звернення в он-лайн: люди з віддалених місць можуть подавати інформаційні матеріали перед, під час чи після слухань для включення до стенограми слухань, та в зворотному напрямку люди, що беруть участь в слуханнях, можуть поширювати електронні копії своїх презентацій та заяв для поширення в реальному часі в онлайн.

Е-прийняття рішень. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дозволяють подолати фізичні бар'єри для прямого донесення волі громадянства з тих чи інших питань суспільного розвитку, насамперед у формі *е-голосування* з приводу прийняття рішень. Ще одним з механізмів участі громадськості в прийнятті рішень є *е-нормотворення* (e-rulemaking), яке дозволяє громадянам впливати на процес ухвалення регуляторних актів. Дослідники виділяють низку завдань, які виконує механізм е-нормотворення:

- посилення демократичної легітимності;
- вдосконалення рішень, що приймаються;
- зменшення адміністративних витрат;
- посилення рівня дотримання встановлених правил [56].

Набагато цікавішою для громадян є участь в обговоренні питань місцевого розвитку, що може виступати сильним аргументом на користь впровадження інструментів і-демократії на місцевому рівні.

Отже, можемо визначити переваги інформаційної демократії. Люди в рамках сформованого державного облаштування по необхідності або за своїм внутрішнім позивом об'єднуються в формальні і неформальні групи (самоорганізуються). Інструменти інформаційної демократії, з одного боку, розширюють раціональні і комунікаційні можливості для прояву ліберальних намірів людей і організацій, з іншого – занурюють людину в світ з розмитими межами і поки неписаними нормами віртуального гуртожитку.

3.2. Концептуальні засади оптимізації процесів формування інформаційної демократії в Україні

Завдання та вирішення проблем у процесі становлення і-демократії

Низку системних проблем у галузі дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян складають:

- відсутність системної та взаємовигідної комунікації у трикутнику "суспільство – медіа – влада", хоча саме така комунікація є фундаментальною підставою існування будь-якої розвинутої демократії;
- монополізація медіа-ринків, насамперед телерадіомовлення;
- відсутність Громадського телерадіомовлення, тобто громадської противаги приватним ЗМІ;
- недостатній професоналізм української журналістики, нероз-виненість її корпоративної етики;
- надмірна кількість політично заангажованих та негативних повідомлень в інформаційному просторі України;
- нерівномірність і неоднакові умови у доступі до інформації різних регіонів;
- зволікання і труднощі у переході на цифровий формат мовлення.

Загрозами становленню інформаційної демократії в Україні є:

- проби впровадження політичної цензури органами державної влади;

- різного роду тиск на засоби масової інформації – економічні санкції, вибіркова фінансова підтримка, податковий прес, високі ціни на папір, монополізація окремих видів інформаційних послуг;
- прояви політичного екстремізму стосовно журналістів;
- недостатня відкритість органів державної влади для громадського контролю;
- перетворення ЗМІ на засоби масової пропаганди та маніпуляції [23].

Серед основних організаційних завдань при впровадженні інформаційної демократії можуть бути виділені такі:

- розроблення уніфікованої та стандартизованої технології збору, документування, обробки та перетворення в електронну форму, введення, комп'ютерної обробки за заданими правилами і алгоритмами, пошуку і видачі за запитом інформації в рамках урядової системи з використанням новітніх комп'ютерних інформаційних технологій і геоінформаційних систем;

- забезпечення на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації і кодування інформації, сумісності взаємодії та інтеграції створення, поповнення, збереження і використання державних інформаційних ресурсів незалежно від їх відомчої належності, форми власності;

- розроблення технологій взаємодії урядових структур для спільного, повного і якомога швидшого обслуговування громадян, громадських організацій та сфери виробництва;

- ліцензування діяльності державних і комерційних організацій з розробки та реалізації технологій уніфікованого і стандартизованого способу введення, обробки, оновлення, зберігання і видачі інформації із забезпеченням ефективності, якості, низької собівартості та швидкості виконання робіт;

- забезпечення комплексного захисту інформаційних ресурсів з використанням ефективних засобів і методів захисту інформації від несанкціонованого доступу, зумисного або випадкового пошкодження та викривлення, підробки, блокування з організацією відповідних рівнів доступу для різних категорій користувачів;

- організація моніторингу стану, контролю цілісності та використання всієї інформаційної бази системи "Електронний уряд";

– створення мережі державних, громадських і приватних приймалень для забезпечення масового доступу громадян до мережі Інтернет;

– взаємодія інформаційної системи "Електронний уряд" з міжнародними і вітчизняними системами електронних банківських платежів;

– здійснення організаційних змін в урядових структурах для їх адаптації до умов функціонування інформаційної системи "Електронний уряд" [[17;19, с. 7-9].

Усвідомлюючи необхідність інформаційної демократії, слід розуміти, що передусім йдеться про інформатизацію всіх управлінських процесів в органах державної влади всіх рівнів, про інформатизацію міжвідомчих взаємин, про створення комп'ютерних систем, здатних підтримувати всі функції взаємодії цих органів із населенням і бізнесовими структурами [2].

Виконання Національної програми інформатизації програми в повному обсязі є однією з найважливіших складових побудови електронного уряду. Одночасно необхідно говорити і про реалізацію регіональних програм, оскільки центр тяжіння спілкування з бізнесом і населенням лежить на регіональному рівні [2].

Перспективи розвитку і-демократії безпосередньо визначаються рівнем розвиненості інформаційного суспільства в країні: рівнем комп'ютеризації населення, доступом до мережі Інтернет, рівнем міждержавної та міжрегіональної (всередині країни) "цифрової нерівності" тощо. Зазначені показники засвідчують недостатній розвиток в Україні відповідної інфраструктури. Так, за підсумками 5-річного дослідження рівня розвитку ІКТ у 154 країнах світу, проведеного Міжнародним телекомунікаційним союзом (International Telecommunication Union) за період з 2002 по 2007 р., Україна перебуває лише на 51 місці [5]. Україна досі зберігає один із найнижчих у Європі показників доступу населення до Інтернет – нині він становить 17,8 користувачів на 100 жителів (для порівняння: у Греції – 20).

Зберігається також регіональна нерівність користування Інтернетом. Якщо в Київському регіоні мешкають 58,89 % від загальноукраїнської кількості користувачів, то в Одесі – 6,85 %, Дніпропетровську – 5,32 %, Донецьку – 5,02 %, Харкові – 4,70 %, Львові – 3,12 %. На решту регіонів припадає 10,28 % користувачів.

Та сама нерівність у забезпеченні загальноосвітніх середніх шкіл комп'ютерною технікою та доступом до мережі Інтернет: в цілому по країні 93% шкіл з комп'ютерними класами, а в Тернопільській області – 54 %, Хмельницькій – 57,9 %, Львівській – 75 %. Лише 42,7 % загальної кількості загальноосвітніх середніх шкіл мають підключення до мережі Інтернет.

Комп'ютерну грамотність населення можна підвищити за рахунок зусиль середньої школи. Інформатизація шкіл, навчального процесу повинна стати, крім всього іншого, квінтесенцією нинішньої шкільної реформи. Бажано впровадження інформаційних, мультимедійних технологій у навчальний процес з усіх шкільних предметів, а не просто організувати комп'ютерні класи в школах[2].

Для управлінської сфери, політики та економіки, промисловості важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій. Необхідність в отриманні такої інформації зумовлена переходом владних структур до прогностичних форм діяльності [33]. Однак, не всі спеціалісти мають змогу ефективно формувати і використовувати інформаційні ресурси [53]. Вирішення цієї проблеми вбачаємо в державному регулюванні змісту освіти та науки шляхом удосконалення навчальних програм.

Розвиток інформаційної демократії у першу чергу покладено на фахівців у галузі журналістики й інформаційно-аналітичної діяльності. У зв'язку з цим гостро постає важлива проблема – питання кваліфікації працівників інформаційних інститутів. Спеціалісти цих структур мають виступати координаторами у налагодженні ефективної співпраці структур і територіальних підрозділів органів влади. З цією метою потрібне:

- підвищення рівня професійності представників інформаційного простору через зміну системи журналістської освіти;
- підвищення аналітичних умінь представників журналістського кола;
- використанні методів "м'якої сили", що ґрунтуються на масовій культурі й ідеї інформування "вільної людини";
- створення системи навчання інформаційній роботі з зарубіжними ЗМК і громадськістю, в результаті чого створюється негативний імідж країни в цілому;

- запровадження наукового обговорення проблем формування знань в галузі інформаційної діяльності тощо [28].

Не менш важливим є завдання інформатизації обласних, міських, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На сьогодні існують програми інформатизації восьми областей, а також Кієва і Севастополя. Однак, їх переслідує та сама біда, що й НПП – мізерне фінансування, а то й зовсім його відсутність.

Станом на 2011 р. майже третина громадян України є користувачами мережі Інтернет – за підрахунками Міжнародного союзу електров'язку їх кількість становить близько 15 млн. Громадяни України дедалі активніше опановують нові форми комунікацій, зокрема "соціальні медіа": ними охоплено близько 7-8 млн. наших співвітчизників, тобто в Україні стрімко формується масова інтернет-аудиторія та специфічне "мережеве" соціокультурне середовище, що за своїми основними параметрами буде подібним до таких у розвинених країнах. Реалізація програми "Відкритий світ" (розгортання інформаційно-комунікаційної 4G освітньої мережі національного рівня) в якості національного проекту створить принципово нові можливості для розвитку людського капіталу в Україні [29].

Відкритість "без меж", поза межами інтересів національної безпеки та інформаційного суверенітету може призводити до небезпечних тенденцій і негативних наслідків для українського суспільства. Найскладнішим тут є завдання гармонізації інформаційної безпеки особи, держави та суспільства. В цьому зв'язку актуалізується питання про формування в Україні суспільно відповідальної журналістики.

Очевидним стає дегуманізований характер вітчизняного медійного поля, що виявляється в засиллі агресії, яка щодня впливає на українських громадян (у тому числі наймолодших). Такий стан вітчизняного медіа-простору створює сприятливі умови і для здійснення проти громадян і держави зовнішніх інформаційних впливів, що мають на меті сприяти деконсолідації суспільства, зниженню рівня довіри між громадянами та владою, створювати джерела напруженості. Відповідно, держава має вжити додаткових обмежень у сфері протидії поширенню порнографії, матеріалів ксенофобського характеру, насильства в усіх проявах [29].

Щоб охарактеризувати рівень розвитку інформаційного суспільства в Україні та порівняти його із ситуацією в інших країнах світу, можна скористатися результатами вимірювання Індексу цифрової спроможності (2006 р.), що наведені у звіті Міжнародного союзу електрозв'язку (ранжування від 0 до1). Серед усіх 180 країн, яких включено до рейтингу, Україна посідає 93-тє місце й належить до п'ятої групи країн, у яких індекс цифрових можливостей становить від 0.30 до 0.40. Разом з Україною до цієї групи потрапили Грузія, Азербайджан, Оман, Таїланд, Ліван, Алжир, Туніс, а також ряд інших країн [1]. У загальноєвропейському вимірі Україна перебуває у трійці аутсайдерів [1].

Ще одним міжнародним індексом, який дозволяє порівняти Україну з іншими країнами за рівнем розвитку інформаційного суспільства, є індекс е-готовності (The e-readiness rankings), який щороку визначається для 68 країн за 36 індикаторами (ранжування від 1 до10). Протягом останніх років Україна конкурує з Нігерією за 60-е місце у цьому рейтингу [1].

Згідно з даними звіту "Цифрова Планета 2006" (Digital Planet 2006), опублікованого Альянсом Світових Інформаційних Технологій і Сервісів (WITSA), серед країн Західної, Східної Європи Україна перебуває на останньому місці за показником ВВП і на передостанньому за показником витрат на ІКТ на душу населення.

Прозоре управління досягається завдяки відкритості систем управління, чіткості процесів та процедур, легкого доступу громадян до державної інформації. Українська держава намагається адаптувати європейські моделі державної служби до місцевої специфіки. Через це багато уваги на пленарних сесіях та круглих столах приділяється запровадженню таких чотирьох принципів управління як: довіра до уряду, прозорість, діалог і компроміс, децентралізація влади й автономія [54].

Сьогодні в усіх країнах світу, в тому числі й в Україні, більшість державних установ, центральних, регіональних і місцевих органів влади створюють власні портали. При цьому передбачається, що частина цих порталів та їх послуги за окремими секторами державної діяльності будуть об'єднані в центральний урядовий портал [41]. При цьому важливо, щоб розробка окремих порталів спиралася на загальні компоненти електронного бізнесу,

тобто на загальну інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру і набір стандартів, на єдині державні стандарти аутентифікації (перевірки справжності клієнта).

Архітектурна модель центрального урядового порталу має три рівні: клієнтська частина – основна точка входу урядового порталу; програмне забезпечення проміжного прошарку; серверна частина. Основне призначення центрального урядового порталу – надання доступу до інформації, яка скомпонована не за організаційним принципом (відповідно до структури державного апарату), а з метою забезпечення зручності та задоволення потреб користувача. Центральний урядовий портал повинен взаємодіяти з такими компонентами електронного уряду, як портали міністерств і відомств, портали місцевих державних адміністрацій, портали приватних компаній та інші веб-вузли [11].

Для справжньої демократії необхідна відповідна економічна, інформаційна та правова інфраструктура, яка забезпечуватиме прозорість процесу та рівність можливостей [47]. Суворі аутентифікація громадянина в системі інформаційної демократії є необхідною і достатньою умовою, що забезпечує можливість проведення юридично значимих електронних голосувань. Існуючі криптографічні протоколи дозволяють зробити наступне: домогтися, щоб, з одного боку, не можна було відстежити, хто як голосує, і, з іншого боку, забезпечити можливість для кожного виборця контролювати долю і правильність обліку кожного поданого ним особисто голосу і кожного зробленого їм делегування. Загальна прозорість повинна гарантувати і авторам критичних зауважень захист від можливої помсти. Власне, публічність всіх комунікацій між громадянами повинна стати головним захистом від корупції і свавілля. Тим часом простір секретності скорочується не тільки навколо публічних персон, а й навколо цілих держав і всієї системи міжнародних відносин. Ситуація з публікацією секретних документів на порталі WikiLeaks виводить нас на новий рівень світової політики. Наступний етап – прозорість міжнародних відносин і чесність в обговоренні гострих проблем. Якщо людям щось не подобається в політиці, в тому числі і в міжнародній, вони вже зараз мають можливість заявляти про це прямо, особисто, зі сторінок своїх сайтів і блогів. І тому неминуче продовження – зчеплення громадської думки з механізмом прийняття рішень на всіх рівнях.

Хоч якою жорсткою створюється вертикаль влади, вона буде нестійкою без горизонтальних зв'язків на всіх рівнях. Стійким може бути тільки суспільство, де вертикаль влади, вертикаль відраджуючих різні повноваження осіб занурена в багаторівневі горизонтальні зв'язки. Але при такій структурі з часом неминуче залишається одна на всіх мережу, де вертикаль або зовсім зникає, або стає символічною, а у кожної людини з'являється можливість отримати якусь інформацію про кожного, з ким його зіштовхус життя. Таким чином, ми говоримо не про якесь введенні примусової чесності "зверху", ми говоримо про визнання того факту, що в умовах мережевого суспільства, яке формується на наших очах, вона виникає як побічний ефект. Більш того, в дійсності вона є вже зараз, просто поки інформація дуже розкидана і зберігаються можливості для маніпулювання нею.

У моделі інформаційної демократії виборці обирають собі представників по кожному з важливих для них питань, маючи можливість також не делегувати свій голос нікому. Вибираючи представників, виборці мають вичерпні відомості про їх компетенцію з відповідних питань і отримують повну інформацію про те, як представники реалізують їх законні інтереси. Ґрунтуючись на повній, відкритій і загальнодоступній інформації, виборці підтримують зворотний зв'язок зі своїми представниками, що виключає всякий потенційний сенс для політика дезінформувати виборців щодо своїх намірів.

Секретаріатом Кабінету Міністрів України спільно з Програмою сприяння Парламенту здійснюється впровадження автоматизованої системи діагностики проектів нормативно-правових актів, а також автоматизованої системи з визначення пріоритетів регіональної політики. Використання впроваджуваних систем дозволить представникам громадських рад оцінювати та вносити свої пропозиції до проектів нормативно-правових актів, висловлювати свою думку щодо пріоритетів регіональної політики, знайомитися з результатами врахування або відхилення їх пропозицій, аналітичними матеріалами, контактувати з експертами з інших міст та регіонів; шляхом активного використання систем забезпечувати високий рейтинг активності громадської ради, порівняно з іншими громадськими радами аналогічного рівня, що слугуватиме одним із показників їх ефективності.

Автоматизована система діагностики проектів нормативно-правових актів – Internet-орієнтоване програмне забезпечення для розробки законопроектів та їх узгодження з експертами і громадськістю. Представникам же органів державної влади система дозволить автоматизувати процес винесення законопроектів на громадське та експертне обговорення та значно полегшить подальший аналіз і врахування отриманих результатів. Впровадження системи забезпечить значне пришвидшення і полегшення процесу розробки проектів нормативно-правових актів з урахуванням думки експертів та громадськості, створить механізм для оцінки кожного з елементів проектів документів з можливістю подальшого аналізу потенційно "слабких місць".

Система дозволить користувачам оцінювати пріоритети розвитку свого регіону; додавати свої пропозиції щодо регіональної політики в різних сферах; надавати оцінку діяльності місцевих органів влади із вирішення актуальних проблем; переглядати результати громадської оцінки проблем регіонів; рейтингувати пропозиції інших користувачів; брати участь у тематичних експертних опитуваннях.

З метою забезпечення повноти розміщеної інформації, а також її оперативного оновлення і актуалізації повинні бути сформовані єдині вимоги, що визначають загальний деталізований перелік публікованих відомостей, порядок, строки та регулярність їх розміщення та оновлення, умови доступу до них користувачів мережі Інтернет. При цьому для кожного відомства повинен бути визначений перелік відомостей, що підлягають розкриттю з відомчих інформаційних систем в режимі реального часу. Повинні бути також визначені нормативно-технічні вимоги до функціональності та інформаційної безпеки сайтів органів державної влади, стандарти обміну інформацією та навігації між окремими сайтами органів державної влади. Повинні бути сформульовані технологічні і організаційні вимоги, що забезпечують повний, рівний і недискримінаційний доступ всім категоріям громадян та організацій до Інтернет-сайтів державних органів, в тому числі доступ для національних діаспор і людей з обмеженими здібностями.

У складі вимог необхідно передбачити застосування механізмів, що забезпечують достовірність і юридичну значимість

розміщеної інформації та виключають нерегламентовані і неконтрольовані публікації і зміни розташовуваних відомостей. Вимоги також повинні визначати принципи оформлення сайтів з використанням елементів державної символіки. З метою реалізації зазначених вимог повинні бути розроблені методичні рекомендації щодо організації інформаційного наповнення та забезпечення функціонування Інтернет-сайту органу державної влади.

На щорічній основі кожним державним органом повинен затверджуватися план розвитку Інтернет-сайту. Рішенням керівника державного органу має бути визначено відповідальну посадову особу за організацію його інформаційного наповнення та функціонування.

Мають бути розроблені механізми контролю за дотриманням встановлених вимог до Інтернет-сайтів органів державної влади, а також визначено відповідальність уповноважених посадових осіб.

З метою забезпечення комплексної довідкової підтримки громадян з питань взаємодії з органами державної влади повинна бути створена єдина інформаційно-довідкова система.

Основою довідкової системи стане єдиний реєстр державних послуг, які надаються громадянам та організаціям, з інформацією про умови їх отримання, а також загальний довідник громадських приймалень, центрів прийому та обслуговування громадян органів державної влади із зазначенням телефонів, часу прийому і відповідальних посадових осіб, порядку оскарження дій (бездіяльності) працівників державних органів при виконанні обов'язків з надання державних послуг.

З метою підвищення зручності при очній взаємодії громадян і організацій з органами державної влади можуть створюватися багатофункціональні центри, на зразок багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг Російської Федерації (Концепція формування в Російській Федерації електронного уряду до 2010 року). Задачі створення багатофункціональних центрів:

- реалізація принципу "єдиного вікна" – створення єдиного місця прийому, реєстрації та видачі необхідних документів громадянам та організаціям;
- організація діяльності по повному інформуванню громадян і організацій осіб з питань надання державних і муніципальних послуг;

- оптимізація адміністративних процедур і підвищення якості надання державних і муніципальних послуг за рахунок прийняття адміністративних регламентів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування;
- скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання державних і муніципальних послуг;
- скорочення кількості взаємодій заявників з посадовими особами за рахунок організації міжвідомчого інформаційного та документаційного взаємодії;
- оптимізація отримання заявниками послуг, в наданні яких беруть участь спільно органи влади різних рівнів (територіальні органи виконавчої влади, місцевого самоврядування) на основі угод між цими органами;
- організація інформаційного обміну даними між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, організаціями, які беруть участь у наданні державних і муніципальних послуг, в тому числі з використанням інфраструктури центру управління міжвідомчим інформаційним обміном;
- організація інформаційного обміну з порталом державних послуг, регіональними порталами державних послуг.

Проблеми становлення громадянського суспільства дедалі більше переплететься з проблемою становлення мережевого суспільства, з поширенням на вітчизняному просторі "Мережі розвитку європейського права", "Мережі соціально відповідальних малих і середніх підприємств у Східній Європі", "Мережі центрів європейської інформації" та інших міжнародних громадських ініціатив, нових соціальних рухів, міжнародних неурядових організацій, створених за мережевим принципом. Не ставлячи під сумнів потужний вплив міжнародних мережевих структур на становлення в Україні мережевого громадянського суспільства, його перспективи, розвиток залежатимуть, передусім, від чинників внутрішнього походження. Підтверджує цю тезу сучасна практика оперативної самоорганізації українських громадян у нові організації та рухи, використання ними можливостей соціальних мереж і веб-ресурсів Інтернету (зокрема у спосіб створення власних сайтів), ІТ-технологій для формування громадської думки та громадської активізації, що має наслідком посилення організаційної спромож-

ності громадських об'єднань у проведенні масових громадських акцій, досягненні їх результативності.

Відзначимо також активне використання мережевих технологій недержавними аналітичними структурами. Зокрема, створення громадською організацією "Інститутом місцевої демократії" мережі регіональних аналітичних центрів відповідного спрямування. Швидкий спалах масових протестних акцій ("Податковий майдан", "Євромайдан", "Авто-майдан" ті а нші) безсумнівно можна пояснити активним використанням можливостей інтернету та мобільного зв'язку. Отже, саме користувачі із соціальної мережі в інтернеті визначають якісні характеристики створених останнім часом громадських організацій та рухів.

Суспільно-політичний дискурс із обговорюваної проблеми віддзеркалює функціонування інституту влади у двох формах: державній і недержавній, і цілком відповідає концепції громадянського суспільства, зміст якої полягає в тому, що формування взаємин між ним і державою має базуватися на принципі заперечення її вивищення над суспільством.

Одним із елементів громадянського суспільства є блогосфера. Незважаючи на те, що вітчизняна блогосфера все ще знаходиться на етапі свого формування та "нарощування м'язів", вже зараз варто зосередити увагу на відстеженні повідомлень українських блогерів та комунікації в громадсько-активних групах соціальних мереж. Такий моніторинг має здійснюватись, в першу чергу, підрозділами зі зв'язків з громадськістю та/або прес-службами державних установ відповідно до свого основного профілю. Крім того, подібні об'єднання можуть потребувати додаткового моніторингу з боку правоохоронних структур з метою відслідковування діяльності найбільш перспективних деструктивних (ксенофобських, націоналістичних, анархістських) груп [10].

PR-підрозділам та прес-службам міністерств і відомств належить систематично відслідковувати найбільш резонансні акції (проекти, рухи), що проводяться громадсько-активними групами в соціальних мережах. За необхідності й можливості – своєчасно реагувати на них як на комунікативно-медійному рівні (зустрічні інформаційні акції, – від участі в онлайн-дискусіях до офіційних підтримуючих або спростовуючих заяв, виступів в ЗМІ і т. д.), так

і на рівні конкретних заходів та дій (притягнення до відповідальності, передача матеріалів до прокуратури тощо) з обов'язковим висвітленням у медіа, бажано – з акцентом на ролі та заслугах у вирішенні питання Інтернет-групи.

Важливим та перспективним напрямком медіа-супроводу діяльності держави (від вищого керівництва до окремих відомств) нині є налагодження сталої, системної зворотньої комунікації з боку влади по відношенню до лідерів думок соціальних медіа. Це має стати постійною практикою.

"Лідерам думок" і всім учасникам соціальних мереж потрібно надати реальну можливість постійного двостороннього контакту з представниками державних органів, офіційних осіб тощо. Така комунікація є бажаною й на базі офіційних державних онлайн-ресурсів.

Доцільно розглянути досвід провідних країн світу щодо використання так званих "цифрових десантів", тобто учасників соціальних мереж (блогерів), які б оперативно реагували на будь-які деструктивні для інтересів держави і суспільства мережеві активності, своєчасно відвертаючи відповідні загрози. Однак, якщо для значної кількості країн актуальним є позиціонування державної політики на зовнішніх (закордонних) інформаційних майданчиках, то для України не менш важливою є робота у внутрішньому медіа-просторі, зокрема з огляду на гостру необхідність підвищення довіри громадян до державних політик (щонайменше – шляхом їх роз'яснення) та забезпечення їх лояльності до чинної влади. Тому, хоча у більшості країн структури такого роду створено при Міністерствах оборони чи Міністерствах закордонних справ, в Україні дану діяльність на початковому етапі доцільно віднести до сфери відповідальності комунікативних підрозділів органів державної влади.

Поширення і доступність інформаційно-комунікаційних технологій є необхідною умовою демократизації суспільства, розвитку громадянських ініціатив, самоорганізації людей. Будучи найважливішим засобом комунікації, ІКТ використовуються для інформування громадян з широкого спектру питань різних видів життєдіяльності, для обговорення законопроектів та інших правових актів у процесі їх підготовки і вироблення політичних рі-

шень. Комунікація на інтернетівській основі встала на новий рівень свого розвитку, і влади вона необхідна в першу чергу. В Україні розбудова інформаційної демократії є наріжним каменем консолідації демократичних здобутків держави та наближення до європейських стандартів державного управління. За даними Всесвітнього економічного форуму, який відбувся в Давосі (Швейцарія), рейтинг України за індексами, що стосуються інформаційно-комунікаційних технологій в порівнянні із сукупною кількістю країн становить: глобальний індекс конкурентоспроможності 2010-2011 (WEF Global Competitiveness Index) 89 місце із 139 країн; індекс технологічної готовності 2010-2011 (WEF Technological Readiness Index) 83 місце із 139 країн; індекс мережевої готовності 2010-2011 (WEF Networked Readiness Index) 90 місце із 138 країн; готовність уряду (Government readiness) 122 місце із 138 країн; використання урядом (Government usage) 75 місце із 138 країн; рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) 64 місце із 70 країн; індекс електронного уряду ООН 2010 (UN e-Government Index) 54 місце із 192 країн.

Аналіз досвіду запровадження інструментів інформаційної демократії в Україні показує, що завдяки застосуванню Інтернет-технологій у громадян з'являються нові можливості участі у політичному процесі, зокрема, підвищення рівня їх інформованості щодо актуальних політичних проблем, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. У питаннях інформування громадян щодо діяльності центральних органів державної влади стан справ у цілому відповідає вимогам, визначеним чинними нормативно-правовими актами України. Разом із цим досить низьким є рівень зворотного зв'язку органів влади з громадянами, звітності щодо результатів застосування консультативних форм ідемократії у процесі роботи над нормативно-правовими актами, формуванні напрямів державної політики.

Потребує дальшого розвитку галузева нормативно-правова база, що регламентує розвиток інформаційного суспільства в Україні у напрямі врахування вимог розвитку інформаційної демократії. Зокрема актуальною є потреба визначення правових гарантій одержання громадянами відповідей на їхні запити до державних органів, здійснені в електронній формі.

Суттєвою перепоною для реалізації форм і-демократії є загальний рівень розвитку інформаційного суспільства в Україні, який не забезпечує рівного доступу громадян до отримання інформації, доступності для громадян різних форм інформаційної демократії. Гострою проблемою розвитку інформаційної демократії в Україні залишається помітна міжрегіональна "цифрова нерівність", відсутність дієвих кроків з її подолання.

Електронний уряд, як елемент інформаційної демократії – найважливіший, реальний інструмент демократизації українського суспільства, який може допомогти вирішити багато проблем, в тому числі зняти соціальну напругу в нашому суспільстві. Для населення мають бути створені умови реального доступу до сучасних інформаційних технологій. Мова йде і про можливість фізичного доступу, і про володіння тривіальними знаннями та навичками в галузі використання комп'ютерів. Виходячи з реалій, які склалися в нашій країні, вирішення проблеми бачиться в створенні пунктів колективного доступу до Інтернету. Останні можуть бути реалізовані на базі бібліотек, поштових відділень або інших пунктів масового обслуговування населення.

Електронне урядування є не простим технологічним рішенням, а інноваційною концепцією управління державою як важелем масштабного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, принципів формування і бюджетного фінансування, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства, освітніх акцентів є підґрунтям для реінжинірингу державного управління через створення і розвиток електронного уряду. Зміни мають торкнутися також і виборчої системи, і принципів законодавчої діяльності, і схем здійснення контролю та підвищення відповідальності всіх гілок влади перед громадянами, їх об'єднаннями і суб'єктами економічної діяльності. Основою відповідних перетворень у державних та урядових структурах є готовність громадян використати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, застосувати у своєму житті, бізнесі, громадській та науковій діяльності, навчанні тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим.

З метою технічного та технологічного забезпечення надання пілотних адміністративних (державних) послуг населенню в електронному вигляді, запровадження електронних форм взаємодії між органами місцевого самоврядування, виконавчої влади області та громадянами, заходами проекту передбачено впровадження системи інформаційно-аналітичного забезпечення надання пілотних адміністративних послуг в електронній формі, а саме: забезпечення органів влади – суб'єктів надання адміністративних послуг необхідними засобами інформатизації (обладнання та програмне забезпечення) для реалізації процедури надання пілотних адміністративних послуг; налаштування засобів інформатизації в органах влади; створення веб-інтерфейсу супроводження надання пілотних адміністративних послуг в електронній формі.

У процесі створення та поетапного впровадження інформаційної демократії вирішуються завдання управління інформаційними ресурсами, а саме: створення інформаційних ресурсів, необхідних для державного управління і реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні державні послуги; забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів державної влади і державних установ; забезпечення громадянам і організаціям вільного доступу до інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства України; створення адекватної нормативно-правової бази; координація галузевих і регіональних державних структур з формування та використання державних інформаційних ресурсів, визначення порядку та умов їх використання; реєстрація та облік державних інформаційних ресурсів; формування і забезпечення доступності інформації про склад та умови використання інформаційних ресурсів; визначення повноважень і обов'язків органів державної влади, підприємств та організацій, підрозділів і окремих фахівців щодо формування, захисту й використання державних інформаційних ресурсів; визначення складу державних інформаційних ресурсів, необхідних на кожному рівні державного управління, для забезпечення їх формування, форм подання, збору, введення, збереження, обробки і використання, моніторингу і коригування стану інформаційних ресурсів; захист державних інформаційних ресурсів, контроль за їх цілісністю та використанням.

Список використаних джерел та літератури

1. Аналіз тенденцій світового досвіду побудови інформаційного суспільства Інформаційно-аналітичний центр ЕКСОР (Експертні Комп'ютерні Системи Оптимізації Рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecsor.com.ua/files/indicator_r1.pdf.
2. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? / Александр Баранов // Зеркало недели. – №1. – 05 января. – 2002.
3. Баровська А. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект. Аналітична записка [Електронний ресурс] / А.Баровська. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/>.
4. Бердинських Х. Україна.gov.ua. Українські чиновники роблять несміливі кроки до електронного уряду / Христина Бердинських // Кореспондент. – №1. –13 січня. – 2012.
5. Веб-сайт Міжнародного телекомунікаційного союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.itu.int.
6. Верховний Суд України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/>.
7. Вишневський А. Електронне урядування: досвід упровадження в Голодержслужбі України / А. Вишневський, В. Дунаєв. – [Електронний ресурс].– Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=161469&cat_id=37402.
8. Вищий Господарський Суд України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://arbitr.gov.ua/tmp/tmp_nameko/php/search.php.
9. Впроваджуючи елементи електронного уряду в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/Ukraine/SocialProjects/GlobalCitizenship/EGov.mspx>.
10. Гнатюк С. Дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі. Аналітична записка [Електронний ресурс] / С.Гнатюк. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/231/>.
11. Данилин А.В. Технологии интеграции государственных информационных систем и организации межведомственного взаимодействия [Електронний ресурс] / А.В. Данилин. – Режим доступу: <http://www.microsoft.com/rus/docs/government/analytics/integration.doc>.
12. Дубов Д.В. Щодо основних викликів безпеці особи в умовах стрімкого впровадження сучасних інформаційних технологій. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/531/>.

13. Дуцик Д. Політична журналістика / Д. Дуцик. – К. : Вид. дім "Києво-Могилянська акад.", 2005. – 138 с.

14. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез [та ін.]; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 164 с.

15. Електронне управління та електронна демократія в місті Миколаєві на 2010 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – 22 листопад 2010. – Режим доступу: <http://www.nikgor.mk.ua/document/inesticionnye-predlozheniya-i-proekty/elektronne-upravlinnya-ta-elektronna-demokratiya-v-misti-mikolayevi-na-2010-2015-roki.html>.

16. Електронний уряд в Україні обіцяють впровадити до 2015 року // "Zaxid.Net" [Електронний ресурс]. – 08-06-11. – Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?elektronniy_uryad_v_ukrayini_obit_syaayut_vprovaditi_do_2015_roku&objectId=1131066.

17. Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.e-ukraine.org.ua/index.php?mod=doc_obig.

18. Інтерактивна інформаційно-аналітична система Кабінету Міністрів України "Громадянське суспільство і влада" // Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art_id=85604&cat_id=82503.

19. Клименко І.В. Технології електронного урядування: [Навчальний посібник] / І.В. Клименко, К.О.Линьов. – К.: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.

20. Колодій А.Ф. Національний вимір суспільного буття / А.Ф. Колодій. – Л. : Астролябія, 2008. – 368 с.

21. Компанія YouTube, заснована в лютому 2005 р., є лідером в галузі Інтернет-відео [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.youtube.com/t/about>.

22. Конституційний Суд України. Офіційний веб сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>.

23. Концепція (основи державної політики) інформаційної безпеки України // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1. – С. 3-59.

24. Кукса В. Е-беспредел е-бюрократии ожидает е-Украину в отсутствие грамотной государственной информационной политики / В. Кукса // Зеркало недели. – №49. – 21 декабря. – 2002.

25. Кулик В. Двадцять років демократичного транзиту [Електронний ресурс] / В.Кулик. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/authornews/2011/09/28/113259.html>.

26. Лапасаран Х.-К. Принципы и преимущества децентрализации / Х.-К. Лапасаран // Общая тетрадь. – 2006. – № 1 (36). – С.34

27. Леонова А.О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: [Навч.-метод. посіб.] / А.О.Леонова, В.П.Давидова, О.О.Новачук. – К.: ДПА України, 2007. – 390 с.

28. Митко А. М. Засоби масової комунікації та імідж влади: регіональний аспект : [монографія] / А. М. Митко. – Луцьк : ПП Іванюк В.П., 2010. – 244 с.

29. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

30. Москаленко А.З. С чем идем к людям (размышления о современной публицистике) / А.З. Москаленко, В.А. Качкан. – К. : Лыбидь, 1990. – 160 с.

31. Національна система індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] // Інформаційно-аналітичний центр ЕКСОР (Експертні Комп'ютерні Системи Оптимізації Рішень). – Режим доступу : http://www.ector.com.ua/files/indicator_r2.pdf.

32. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/poll/popup_poll_result.

33. Офіційний сайт Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cpk.org.ua/index.hp?option=com_content&view=article&id=665&Itemid=22.

34. Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2003 р. №3–2002-п [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3-2002-%EF&test=4/-UMfPEGznhhjNb.Zimvoth3HI44ss80msh8Ie6#Find>

35. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378-2004-п "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>.

36. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року №1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2002-%>.

37. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / Г.Г.Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – С. 497–512.

38. Примеры внедрения: использование информационных технологий в процессе государственного управления. Опыт зарубежных стран [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.microsoft.com/rus/government/casestudies/foreign.asp.

39. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд": [постанова КМУ від 24.02. 2003 р. N 208] [Електронний ресурс] // Інтерактивна інформаційно-аналітична система "Громадянське суспільство і влада". – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art_id=92319&cat_id=92219

40. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики": Розпорядження Кабінету Міністрів України № 85-р від 13.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0&new=1>.

41. Проект Закону України "Про загальнодержавну програму "Електронна Україна" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.stc.gov.ua/data-storage/660/doc660.doc.

42. Проект доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Державного комітету інформатизації України. – Режим доступу: <http://www.dki.gov.ua>.

43. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-2007-р. "Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007%F0&test=-dCCMfOm7xBWMjNbEZimvoth3HI44ss80msh8Ie6>.

44. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 858-2009 р. "Про внесення змін до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

45. Ротар Н. Політична участь громадян України в умовах е-демократизації / Н. Ротар // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2 (17). – С.78-92.

46. Рябчук М. Українська трансформація: між демократією і авторитаризмом [Електронний ресурс] / Рябчук М. – Режим доступу: <http://www.bigyalta.com.ua/story/7228>.

47. Самоловов И.С. Существует ли демократия без либерализма и наоборот? [Електронний ресурс] / И.С. Самоловов. – Режим доступу: <http://concept-science.com/blog/polit/58.html>.

48. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / [За ред. к.ю.н. А.В. Пазюка]. – К.: МГО "Прайвесі Юкрейн", 2004. – 206 с.

49. Сергій Тігіпко: Україна готова до впровадження "електронного уряду" // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України "Урядовий портал" [Електронний ресурс]. – 08.06.2011. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244319855.

50. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / [Під загальною редакцією О.П.Дем'янчука]. – К.: Факт, 2004.- 224 с.

51. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 року № 683/2002 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=683%2F2002>

52. Фонд Східна Європа оголошує конкурсний відбір на виконання робіт в рамках проекту "Електронне село" // Національний центр електронного врядування [Електронний ресурс]. – 21.09.2011. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news>

53. Хмельницький О. О. Інформаційна культура: Підготовка кадрів до інформаційної роботи : [навч. посіб.] / О. О. Хмельницький. – К. : КНТ, 2007. – 200 с.

54. Шостий Всесвітній форум з питань реформування уряду: досвід Кореї для України [Електронний ресурс] // Сайт Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/administrativnareforma /shostiiy-vseshitniiy-forum-z-pitan-reformuvannya-uryadu-dosvid-koreyi-dlya-ukrayini.html>.

55. Электронное управление в Киеве будет через год // Національний центр електронного врядування [Електронний ресурс]. – 21.09.2011. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news>.

56. Cary Coglianese. ERulemaking: Information Technology and the Regulatory Process. Regulatory Policy Program Working Paper RPP200402 Cambridge, MA: Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.

57. Kohonen T. (2001). Self-Organizing Maps (Third Extended Edition). New York. 501.

4. Державний, суспільний та особистий інтерес: модель узгодження

4.1. Дискусивні форми визначення загальнонаціональних інтересів

Дефіцит інституційної спроможності артикуляції загальнонаціональних інтересів в межах дії формальних інститутів політичної системи робить особливо актуальним запит на спеціальні публічні дискусії з такої тематики. В Україні роками складалася і вдосконалювалася ієрархічна структура представництва інтересів. В цій системі через центри прийняття рішень реалізується вузький спектр спеціальних групових інтересів, а значна частина актуальних соціальних інтересів залишається обабіч. При цьому у вигляді загальнонаціональних інтересів часто представляються ті або інші вузькогрупові, приведені до такого статусу через процедури лобізму. Іншим варіантом згаданого заміщення є концентрація прав представництва (аж до узурпації) з боку тієї або іншої групи, яка має відповідні ресурси (переважно ресурси державної влади). Таким чином інтереси, які видаються за загальнонаціональні, найчастіше бувають малорепрезентативними щодо українського суспільства в цілому.

Відсутність консенсусу щодо базових цінностей, розуміння спільної (національної) ідентичності, стратегій розвитку України як в середині політичного класу, так і в суспільній свідомості в цілому суттєво звужують і ускладнюють процес визначення загальнонаціональних інтересів.

Спробам організації загальнонаціональної дискусії доводиться долати великий обсяг трансакційних витрат. Кожна із таких спроб накладається на сітку субнаціональних групових ідентичностей, орієнтованих на внутрішню солідарність в поєднанні з недовірою до інших. Єдиною силою, здатною повною мірою розгорнути дискусію відповідного масштабу, може бути по суті лише держава. Однак, на практиці офіційна позиція держави значною мірою залежить від позиції тієї чи іншої політичної сили, яка перебуває при владі і саме є реалізатором своїх інтересів. Фактично, щоразу пропонована дискусія на ту чи іншу тему, що

апелювала до масштабу загальнонаціональних інтересів, виступала лише однією із версій їх тлумачення.

З середини минулого десятиліття все більш активно в суспільній комунікації утверджувався популізм. Логіка цього дискурсу проникла в інші суспільні сфери, тому числі медіа, громадянське суспільство, економічну і соціальну сферу, зрештою, в науку.

Варто відзначити також, що існує доволі значний розрив між публічно вербалізованими інтересами та тим, як вони категоризуються в корпоративній комунікації політичної чи економічної еліти.

Всі особливості реального стану системи артикуляції загальнонаціональних інтересів, її проблемні моменти виразно виявилися у ситуації необхідності здійснення геополітичного вибору, яке завершилося "майданним" протистоянням наприкінці 2013 року.

В умовах, що склалися, публічні дискусії стосовно загальнонаціональних інтересів відіграють самобутню і важливу роль. Ця важливість виявляється не стільки для учасників подібних інтеракцій, а для самої системи в цілому. Наявність публічних дискусій відіграє кілька помітних функцій: дозволяє певною мірою компенсувати і демонополізувати вузький корпоративний характер існуючого процесу прийняття рішень; сприяє ідентифікації актуальних суспільних проблем і пошуку шляхів їх подолання; мобілізує увагу активної частини суспільства до загальних проблем; бере участь в конструюванні, підтриманні, реконструюванні національної ідентичності.

Далі розглянемо провідні форми ведення дискусій з точки зору включення в них тематики загальноукраїнських інтересів, спробуємо оцінити резонанси, впливи та перспективи.

Консультації з громадськістю. Прийнята 3 листопада 2010 р. постанова КМУ №996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" оцінюється рядом аналітиків як частина оновленої політики щодо громадянського суспільства, яку почала демонструвати нова влада після перемоги на президентських виборах 2010 р. В. Януковича і формування уряду на основі ПР. Такі оцінки стосуються в першу чергу ролі цього документу в утвердженні і поширенні інституту громадських рад при органах державної влади. Однак, в рамках цього

ж рішення презентувалося і бачення урядом параметрів комунікації: у вигляді додатку до постанови також затверджувався "Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики"[1].

Функції організації і проведення таких консультацій закріпилися за органами виконавчої влади, а саме за тим органом, "який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя". Якщо не менше трьох громадських організацій виступлять із пропозицією консультацій із одного питання, то таке питання підлягає обов'язковому розгляду. Визначалося дві форми консультацій – публічного громадського обговорення (як безпосередня форма) та вивчення громадської думки (як форма опосередкована). Реалізуватися, на думку авторів документу, громадське обговорення може через організацію і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле – або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Як видно, формула "громадське обговорення" претендує на те, щоб стати максимально широкою і охопити практично всі можливі види публічної комунікації. Вона пропонується владою і має демонструвати її відкритість, налаштування на діалог із громадянським суспільством.

Варто відмітити ще один важливий аспект. Надмірний акцент з боку влади на громадських обговореннях підважує важливість і, потенційно, навіть доцільність електорального представництва. Адже таким чином відкриваються можливості для деактуалізації необхідності діалогу із політичними конкурентами, які отримали меншу підтримку під час демократичної процедури боротьби за владу – на виборах. Опозиційні меншості в представницьких органах влади дистанціюються від реального процесу прийняття рішень. В них залишаються два головних способи впливу на владу та її рішення. По-перше, це використання можливостей формальної процедури, існуючої в тому чи іншому органі представницької влади, що є досить малоефективним, особливо з огляду на контроль над регулюванням цього механізму, яку отри-

мує правляча владна сила. По-друге, використання позапублічних, тіньових способів впливу (від неформальних особистих домовленостей до негласних міжпартійних пактів).

Таким чином курс на демонстрацію активної комунікації із громадськістю для влади привабливий можливістю перенесення легітимізаційних практик в площину, більш придатну для контролю. Отже, така політика, попри її позірну відкритість, на рівні реалізації в конкретних інституційних умовах не може вважатися апіорі сприявливою для демократії.

Аналіз інформаційних повідомлень на офіційних інтернет-сторінках групи обласних державних адміністрацій у різних історичних і політико-соціальних регіонах країни дозволяє прийти до таких висновків:

- найбільш виразно роль провайдера публічних дискусій стосовно проблематики інтересів України ОДА відіграли в питаннях, пов'язаних із європейською інтеграцією;

- активність ОДА в організації публічного діалогу, його тематизація визначально залежить від політичного курсу центральної влади, рівень ініціативності в формулюванні проблем загальноукраїнського масштабу вкрай невисокий;

- в діалозі з іншими регіонами домінують питання, обумовлені економічною прагматикою;

- ОДА значно більше налаштовані на контакти, взаємодію, в тому числі й публічний діалог із зарубіжними регіонами, ніж із українськими;

- активніше і тісніше спілкуються сусідні регіони;

Особливо варто відзначити участь ОДА в проведенні кампанії стосовно європейської інтеграції України.

Загалом організація публічних обговорень завжди було частиною "домашніх завдань", які українська влада брала на себе при укладанні програм співробітництва як з ЄС, так і НАТО. В той же час, в 2013 р., коли суспільство вірило у щирість обіцянок влади щодо угоди про асоціацію з ЄС, курс на модернізацію відносин із ЄС став реальною перспективою, остання була зацікавлена у широкому обговоренні цієї перспективи, яке підносило її авторитет в очах про європейські орієнтованого електорату. Важливу, якщо не ключову роль у цьому було відведено регіональним владним структурам.

ОДА з різних регіонів країни провели значну кількість заходів, пов'язаних забезпеченням публічної підтримки євроінтеграційного вибору президента. Піком активності став період напередодні святкування Дня Європи в Україні. Волинська ОДА, наприклад, звітувалася конференціями із не вельми релевантними темами – "Актуальні проблеми міжнародних відносин і зовнішньої політики країн світу" та "Молодь – майбутнє ефективного місцевого самоврядування"[2]. Навпаки, Донецька ОДА організувала "круглий стіл" на тему "Переваги функціонування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС" [3], Полтавська провела "V міжнародну науково-практичну конференцію з питань європейської та євроатлантичної інтеграції", Чернівецька – семінар "Додаткові заходи щодо Програми підтримки галузевої політики "Сприяння взаємній торгівлі між Україною та Європейським Союзом шляхом усунення технічних бар'єрів" [4].

В цілому діяльність української влади, і регіональної зокрема, по розгортанню кампанії на підтримку євроінтеграційних декларацій в 2013 р. можна вважати позитивним досвідом просування загальнонаціональних інтересів України. Кампанія проводилася із приблизною єдністю образу України, неспростовності її європейського минулого та необхідності європейського майбутнього, врахуванням місцевої специфіки сприйняття геополітичної картини світу тощо. Однак, при цьому, враховуючи скромну частину публічних власне дискусійних форм, ці зусилля носять характер пропагандистської кампанії з усіма її перевагами, але й з усіма недоліками також. Серед останніх відзначимо поверховий характер відображення проблем переходу України до нового виміру відносин із ЄС в асоційованому статусі, ризиків, які виникають при цьому, необхідності системної модернізації держави і соціуму, можливих. Також за дужками зазначеної кампанії і, навіть, обмежених дискусій в її межах, залишаються політичні питання.

Поширення євроінтеграційних декларацій найбільш помітний на сьогодні, але далеко не єдиний досвід звертання влади, її регіональних підрозділів у вигляді ОДА до публічного обговорення загальнонаціональних інтересів. Однак, в інших випадках державній владі, політичним силам, які за нею стоять, не вдалося охопити (чи бодай прагнути те зробити) інтереси більшості головних сегментів українського соціуму.

Одна із найбільш поширених форм комунікації органів влади та організованої частини громадянського суспільства є громадські слухання.

Більшість громадських слухань, які проводяться регіональними чи місцевими органами управління, зосереджені на питаннях, які безпосередньо стосуються інтересів територіальної громади, на яку поширюються владні повноваження цих органів. В цьому, безумовно, є сенс, оскільки дозволяє місцевій владі відповідати на головний запит щодо її діяльності – прийняття конкретних рішень в інтересах місцевої громади. З іншого боку, спостерігається своєрідна "втеча від політики", яка, мовляв, суттєво ускладнює життя "простих громадян". Заклик "не політизувати питання", який звучить в цьому контексті, переважно означає позначити орієнтацію на продуктивність і ефективність, уникнути переобтяження "зайвими" пристрастями і т. п. Одним із виявів названого синдрому, зокрема, стало формування запиту на т. зв. "сильну руку".

Однак, прагнення уникнути "політичного" часто призводить до уникнення "загальноукраїнського". Інтереси громади фокусується на конкретній території, її горизонт не виходить за межі територіальних повноважень органа влади, що бере участь в організації обговорень.

В такому режимі є можливою і бажаною, скажімо, постановка питання про недоліки роботи того чи іншого житлово-комунального підприємства, відсутність належного освітлення на конкретній вулиці чи неприпустимість забудови конкретної паркової зони. А постановка питання про загальний стан житлово-комунального господарства в країні та шляхи його реформування, необхідності удосконалення системи охорони природно-рекреаційних зон буде виглядати небезпечно "політичною". При цьому не варто залишати поза увагою, що місцеві органи влади самі формувалися за результатами політичного представництва, а відтак представляють партійну, а значить і політичну, позицію.

Виведення загальноукраїнського контексту із практики громадських слухань місцевого та регіонального рівня значною мірою може пояснюватися існуючими законодавчими нормами. Саме закон "Про місцеве самоврядування в Україні" дає юридичне тлумачення категорії "громадські слухання". В статті 13 цього

нормативно-правового акту відзначаються права територіальної громади на проведення громадських слухань – "зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування"[5].

З кінця 2006-початку 2007 р. інструментом громадських слухань активно користується міська рада Львова. Для опікування за їх організацією і проведенням був створений спеціальний підрозділ – відділ громадського партнерства управління "Секретаріат ради" міськради. На відповідній сторінці сайту міської ради міститься інформація про близько 300 таких заходів [6]. Їхня тематика достатньо різноманітна, але повністю вичерпується питаннями життєдіяльності громади міста Львова.

Експерти громадських організацій "Інститут інформаційного права" та "Портал громадських організацій Львова" провели в 2010 р. дослідження, яке оцінювало перші роки практики активного використання львівською владою цього механізму. Автори дійшли висновку, що "питання, які були подані на розгляд учасників громадських слухань, в своїй абсолютній більшості ініціювалися виконавчими органами міської ради, винятком є лише два проекти ухвал депутата міської ради та питання містобудівної сфери, які, як правило, ініціювалися забудовниками" [7]. На той час вдалося відстежити 23,8% врахованих пропозицій з тих, що висловлювалися під час слухань, і, спираючись на цей показник, а також загальний аналіз практики, автори констатували, що "громадські слухання у місті Львові як інструмент врядування виконують швидше інформативну, ніж дорадчо-консультативну функцію".

Громадські слухання часто виступають формальною процедурою, через яку легітимізується владне рішення. Часто такі рішення пов'язані із бізнесовими інтересами тих чи інших груп.

Таким чином, механізм громадських слухань потенційно міг би бути майданчиком, через який відбувався б зв'язок інтересів локальних спільнот із загальнонаціональними. Однак, внаслідок ряду обмежень різного характеру (в першу чергу, політичного, правового, інституційного) ця дискусивна форма фактично знаходиться за

межами публічної комунікації з приводу загальнонаціональних проблем.

Громадські дебати. Структури громадянського суспільства можуть виступати організатором такої форми публічних дискусій щодо загальнонаціональних інтересів, як конференції, "круглі столи", семінари. Ця форма є звичною для українських громадських організацій, однак використовувати її на постійній основі здатна невелика група із них, які мають відповідні інституційну спроможність, ресурси, досвід. Зазвичай такі позиції здобуваються складно, через подолання багатопланових обмежень і бар'єрів. Для звичайної, нехай і активно та успішно працюючої української НУО, самостійна організація подібного заходу стає заскладним завданням і потребує залучення зовнішньої допомоги. Навіть для організацій, які претендують робити помітні, амбітні "старт-апи" через чи завдяки проведенню подібних зібрань, проблема опори на зовнішні ресурси є актуальною. Такі ресурси зазвичай надають партнери-спонсори. І мова передусім йде про фінансування заходу. Меншою мірою про сприяння в організаційному, інформаційному, технічному та іншому забезпеченні. В цій ролі можуть виступають переважно донорські організації. Традиційно великою активністю в цьому сенсі відзначалися фундації закордонного походження. Але нові тенденції роблять все помітнішим участь структур такого профілю з українським статусом. Свої позиції, хоча здебільшого і неопублічні та неформальні, мають і політичні організації та бізнес-структури.

Чинник зовнішньої допомоги хоч і не директивно, але здатен відчутно впливати на формування теми дискусій. Дещо менше такий вплив позначається на визначенні складу учасників, орієнтації на очікуваний результат, характері і змісті обговорення. Навіть найліберальніший донор має такий вплив, адже він теж обмежений рамками своєї програмної діяльності. І сам він, і НУО-організатор дискусивної акції так чи інакше, але мусять враховувати хоча б цей аспект. Це вже не кажучи про те, що більшість подібних структур мають свої "місії", цілі, інтереси.

При цьому йдеться не про нав'язування інтересів донорів НУО, як це оцінюється в критиці "грантоїдства", особливо популярній в першій половині минулого десятиліття, але й зараз

доволі помітній. "Грантоїдами" тут означають реципієнтів спонсорської допомоги європейського чи американського походження. Стосовно вітчизняного чи російського донорства таке позначення не закріпилося. Причиною останнього є те, що критика "грантоїдства" вироблена в межах антизахідного дискурсу і є його вагомим елементом. І хоча інвективи в бік "споживачів грантів" можуть відпускатися і в межах інших дискурсивних практик, але саме антизахідна стала творцем основних значень в цьому контексті.

"Грантоборча" позиція виходить з того, що через спонсорську допомогу західні донорські організації транслюють в Україну інтереси країн свого основного базування. Діяльність їхніх українських партнерів оцінюється як цілковито залежна від спонсорів і яка є частиною просування інтересів західних країн. Така схема мислення накладає відповідне сприйняття й публічних діалогів, які проводяться в такому партнерстві, та, особливо, рекомендацій, що формулюються за наслідками цих дебатів.

Лише в 2013 р. українське представництво німецького Фонду Конрада Аденауера стало спонсором і партнером в організації ряду заходів, де відбувався діалог з приводу проблем, дотичних до загальнонаціональних інтересів України: конференція "Підписання Угоди про асоціацію: вигоди та користь для України та ЄС" (у співпраці з Молодою Європейською Народною Партією (YEPP), Демократичним альянсом (ДА) та Батьківщиною молодію); семінари "Енергоефективність – шлях до економічного зростання України"; с "Верховенство права та правосвідомість" (з Вищою політичною школою); "Перспектива України в разі підписання Угоди про асоціацію" (з Молодими регіонами); "круглий стіл" на тему "Державно-конфесійні відносини в Україні" (з Центром Разумкова); семінар для депутатів місцевих рад "Місьцеве самоврядування" (з Інститутом Політичної Освіти).

Іншим варіантом організації обговорень загальнонаціональних інтересів та спроб впливу на громадську думку є організація серії прилюдних заходів. На цій ниві помітним здобутком відзначився Інститут євро-атлантичного співробітництва – за 10 років свого існування ця НУО провела більше 100 "круглих столів" та семінарів в усіх регіонах України. Специфікою цих заходів було любювання ідеї членства України в Європейському Союзі та

НАТО. На акції в регіон приїздили представники органів державної влади (переважно МЗС, Міноборони та Міністерства економіки), журналісти, аналітики НУО. До участі в роботі цих круглих столів організатори намагалися долучати представників місцевих інституцій громадянського суспільства та медіа.

Особливою проблемою в організації публічних дебатів з питань загальнонаціональних інтересів для громадських організацій є забезпечення їхньої інформаційної підтримки та резонансу. Українські медіа, переповнені інформацією про політичні конфлікти і все більш орієнтовані на спекулятивні теми, здатні привернути обивательську увагу, за останні роки помітно втратили інтерес до висвітлення таких подій. Відповідно, організаторам останніх доводиться розвивати винахідливість для того, щоб бодай коротке інформаційне повідомлення потрапило на шпальти газет чи на сторінки інтернет-видань, не кажучи вже про екрани телевізорів. Невеликі можливості по організації інформаційного висвітлення суттєво зменшують ККД таких зусиль. В цьому сенсі партнерство в організації публічних заходів із органами державної влади дає можливість використовувати ресурси передусім державних ЗМІ, а також лояльних до правлячої політичної сили.

Прес-конференція представників громадянського суспільства є формою не стільки власне обговорення, скільки позначення якоїсь проблеми чи позиції, привертання уваги до них. Так, скажімо, в період, коли ймовірним вважалося рішення вищого керівництва країни про приєднання України до Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану, ряд представників вітчизняних НУО, громадських активістів використовували різні канали комунікації для публічної критики такого кроку. Прикладом такої реакції може бути прес-конференція представників українських аналітичних центрів, орієнтованих на підтримку інтеграції України з ЄС, 14 січня 2013 р. Ця акція стала реагуванням на поширення відомостей про можливість прийняття рішення про проведення референдуму про вступ України до ТС. Організатори назвали її "ЄС чи Митний союз? Куди хочуть іти громадяни?", а в якості інформаційного приводу використали соціологічне дослідження, проведене Фондом "Демократичні ініціативи" ім. І. Кучеріва. Оскільки на момент опитування (грудень 2012 р.) більшість респондентів підтримало

ідею вступу України в ЄС (42%) на противагу 32% [8] за приєднання до Митного союзу, це дало змогу спікерам цього заходу оголосити висновки про неприйнятність і недоцільність гіпотетичного референдуму [9].

Загалом, подібні прес-конференції з певною мірою умовності можуть бути віднесені до власне дискусивних форм. Вони є радше виявом заочної форми дебатування або декларування, причому без перспективи рівнозначного обміну позиціями – реакція з боку офіційних речників не у вітчизняній традиції і якщо трапляється, то рідко. Однак ця форма публічної активності структур громадянського суспільства є доволі поширеною і особливо активно практикованою у випадку висловлення позицій із питань, пов'язаних із загальнонаціональними інтересами.

В цілому структури громадянського суспільства є активними у зусиллях по організації дебатів. Реалізувати наявний в цьому контексті евристичний потенціал вітчизняним ГО суттєво перешкоджає обмеженість ресурсів, не до кінця врегульовані правові аспекти діяльності, дефіцит інституційованих форм горизонтальної кооперації, складнощі, що виникають у відносинах із державою та організаціями-спонсорами.

Впливовим дискусійним майданчиком для обговорення проблем самовизначення України стали щорічні зустрічі, які проводяться під егідою Ялтинської європейської стратегії (YES). Ця організація позиціонує себе як "найбільший на Сході Європи суспільний інститут публічної дипломатії" [10]. Створено її було в 2004 р. за результатами Європейського семінару, що проголосив за мету обговорення перспектив вступу України до ЄС. Учасниками першого зібрання стали колишній прем'єр-міністр Канади (1993-2003) Жан Кретьєн; на той момент депутат парламенту Франції, а згодом, в 2007 – 2011 рр. директор-розпорядник МВФ Домінік Строс-Кан; член Європарламенту Марек Сівець. Від того часу Ялтинська стратегія провела вже 10 щорічних зустрічей поступово нарощуючи їхній представницький рівень та впливовість.

Крім публічних дискусій, які передбачені офіційною програмою щорічних зустрічей в Ялті, значну, можливо й не менш значущу роль у їхній роботі відіграє неформальне спілкування. В останні роки акцію стабільно відвідують президенти України та

головні претенденти на цю посаду. Це дає, з одного боку, можливість почути їхні підходи до найбільш актуальних питань розвитку держави в режимі "з перших вуст".

YES стала прикладом узгодженої взаємодії приватних інтересів її головного організатора – В. Пінчука, корпоративних інтересів належних йому бізнесових структур з інтересами окремих груп українського політичного класу.

3 грудня 2011 р. розпочала роботу Ініціативна група "Першого грудня". Створення цього об'єднання стало відповіддю на звернення трьох традиційних українських церков (Української православної церкви, Української православної церкви Київського патріархату та Української греко-католицької церкви), в якому містився заклик "засвідчити соборність, розкрити духовний потенціал, даний Богом нашому народу, та утвердити в суспільстві принципи любові, справедливості й взаємодопомоги" [11]. "Єднання суспільства навколо цих духовних ідеалів, громадська самоорганізація та взаємна підтримка – найкращий захист в умовах політичних та економічних криз", – стверджувалося в документі. До ініціативи "Першого грудня" приєдналися відомі українські інтелектуали та громадські діячі: В. Брюховецький, Б. Гаврилишин, В. Горбулін, С. Глузман, Л. Гузар, І. Дзюба, М. Маринювич, М. Попович, Є. Сверстюк, В. Скуратівський, І. Юхновський.

В прийнятій за результатами першого зібрання групи в грудні 2011 р. "Декларації" після відзначення "морального і соціального занепаду та втрати життєвих орієнтирів" на 20-річницю незалежності констатувалося, що "всі виразки нашого суспільства є лише проєкціями головної проблеми – замулення нашого духу". Відтак наголошувалося на необхідності "відродження... усіх пластів українського суспільства" [12]. Головним інструментом на шляху до цього було обрано Національний круглий стіл, від якого очікувалося, що він стане "новим суспільним інститутом вираження суверенної волі громадянського суспільства" [12].

В межах проекту Національного "круглого столу" було проведено кілька зібрань. 5 квітня 2012 р. темою дискусії було названо "Місія інтелігенції та вільних людей України". 8 грудня 2012 р. відбувся круглий стіл за назвою: "Україна – на шляху до самоусвідомлення". На чотирьох сесіях обговорювалися окремі аспекти: духовно-гуманітарний, політичний, економічний, міжнародний.

Крім самих учасників групи "Першого грудня" до участі в зібраннях Національного круглого столу запрошують яка претендує на роль лідерів громадської думки. Так, у "круглому столі", присвяченому презентації та обговоренню "Української хартії вільної людини", який відбувся 8 грудня 2012 р., взяли участь письменниця О. Забужко, головний редактор газети "День" Л. Івшина, президент Київської школи економіки П. Шеремета, економіст М. Винницький, фахівець з конституційного права Г. Друзенко, редактор відділу політики газети "Дзеркало тижня. Україна" С.Рахманін, дипломат Д. Лубківський, президент "PRP Group" у країнах СНД Н. Попович, також політологи, соціологи, журналісти та громадські діячі [13].

Група позначила своєю головною метою – "не давати готові відповіді, а насамперед привернути увагу суспільства до тем, які для України є життєво важливими" [14].Слідуючи їй назустріч, крім власне дискусивних зібрань застосовуються спеціальні звернення ("Звернення до українського суспільства напередодні виборів до Верховної Ради України"), спеціальні заяви (зокрема, про європейський вибір українського суспільства) та позиції ("Інформаційний простір України: що ми здатні зробити", "Освіта в Україні: творення суспільного замовлення"). Крім власне національного "круглого столу" учасники проводять регіональні зібрання такого формату, зустрічі із студентами українських вишів.

Образ "круглого столу" як форми формування широкого консенсусу з базових питань розвитку країни тривалий час була доволі поширеним в суспільних дискурсах України. Останньою помітною (але малоефективною) спробою використати цей формат співпраці стали зусилля тодішнього президента В. Ющенка влітку 2006 р. і завершилися підписанням "Універсалу національної єдності". Головною причиною невдачі цієї спроби став її акцентовано прикладний утилітарний характер – розв'язати тодішню парламентсько-урядову кризу. Гучно названий "Універсал" не лише не зміг стати регулятором домовленостей про взаємне обмеження інтересів провідних політичних угруповань, а й навіть позначити їх повною мірою (Блок Юлії Тимошенко так його і не підписав).

Якщо загальнонаціональний круглий стіл 2006 р. був вразливим через вузьку платформу сторін, що домовлялися, та їхніх інтересів, то національні круглі столи Ініціативи "Першого грудня" відчують тиск викликів практично протилежного змісту – від початку за основу діалогу було взято занадто абстрактні позиції.

При цьому практика групи "Першого грудня" не уникла певної корпоративної герметичності. Як "Декларація", так і інші документи, а також подальша робота групи (як, власне, започаткування її як відповіді на церковний документ) носять виразні ознаки консервативної реакції на кризові процеси в українському суспільстві та державі та завдання і виклики, які перед ними постають. До об'єднання увійшли учасники, які більшою чи меншою мірою, але розділяють і підтримують таку платформу. В той же час, при всій їхній авторитетності і відомості, ані вони персонально, ані засади діяльності Ініціативи не відображають повною мірою підходи, настрої, інтереси як українського суспільства в цілому, так і активної його частини, яка артикулює для себе проблему необхідності стратегічного поступу країни. В грудні 2012 р. групу "Першого грудня" покинув один із її співзасновників, колишній дисидент С. Глузман [15]. Спромованість групи критикує і філософ С. Дацюк [16].

Практика "круглих столів" не змогла покликати до життя свіжі, продуктивні полемічні форми публічної комунікації. До Національного "круглого столу" не вдалося поки інтегрувати представників іншого бачення пріоритетів і напрямів розвитку України. При цьому, залишаючи за межами представників політичного класу, Національний "круглий стіл" не виявив імунітету від масштабного впливу провідних політичних дискурсів, і, в тому числі, дискурсу популізму.

В формі діалогу, яка претендує на загальнодержавний статус, неможливо зректися політики і, вочевидь, політиків. Враховуючи всі витрати та загрози, які може викликати долучення представників політичного класу до такого спілкування, все ж варто шукати шляхи мінімізації можливостей перенесення політико-групових інтересів та конфліктів в дискусійне поле при одночасному включенні в комунікацію представників всіх зацікавлених в ній політичних сил. Тим більше, що ідея круглих столів як

способу пошуку компромісів залишається актуальною у власне політичному середовищі. Останню примітну заяву з цього приводу зробив в серпні 2013 р. перший президент України Л. Кравчук, на думку якого, саме такої форми діалогу сьогодні потребує правляча більшість і опозиція, а його організатором доцільно зробити Верховну Раду[17].

В останні роки набувають поширення і нарощують активність клубні форми комунікації активної частини української громадськості. В дискусіях політичних клубів важливе місце займають обговорення саме загальнонаціональних інтересів України. Так, "Політклуб", який проводив відомий журналіст В. Портніков, задумувався і розпочинав свою роботу як щомісячне зібрання для неформального обміну думками та ідеями журналістів, політиків та громадських діячів. Після півтора десятка таких зібрань він трансформувався в однойменну телевізійну програму на каналі TV1 і поповнив ряди вже існуючих політичних ток-шоу.

В цьому клубі помітний пріоритет актуальних політичних проблем, однак серед тем наступних 13-ти до телевізійних засідань обговорювалися зокрема й такі, що дотичні до проблеми загальнонаціональних інтересів України: "Трансевропейська корупція: боротися чи змиритися"; "Що може об'єднати Україну"; "Вибір для хворої країни: між Сходом та Заходом"; "Як не опинитися на задвірках сучасного світу". Учасниками дискусій були більшою мірою політичні журналісти, представники опозиційних політичних сил, політично орієнтовані громадські активісти, політичні експерти. Частина звітів про дискусії висвітлювалося на сторінках інтернет-видання "Левый берег" та спеціальному ресурсі "PolitClub" [18].

В цілому "Політклуб" під керівництвом В. Портнікова став формою внутрішнього діалогу його учасників, які в абсолютній своїй більшості представляли собою прошарок, вже інтегрований в той політичний клас, який критично ставиться до нинішньої влади і більш співчутливо до опозиції. Ця позиція помітно виявляла себе під час обговорення питань, пов'язаних із загальнонаціональними інтересами.

Інший зразок клубних дискусій, з іншими позиціями та орієнтаціями учасників являє собою "Український революційний

клуб". Ідеологи цього утворення принципово відхиляють можливості сьогоденних і влади, і опозиції як формулювати національні інтереси України, так і так реалізовувати їх. Для дискурсу цього клубу характерним є скептичне ставлення до перспектив української держави в її нинішньому вигляді. Альтернативою бачиться революційний перехід до нової форми державності – "перезаснування української держави", "Україна 2.0", "Третя республіка" (в УРК вважають себе авторами ідеї, яку потім разом із назвою взяв на озброєння Ю. Луценко). Темати доповідей та дебатів за майже два роки існування клубу були "Формування зовнішніх загроз для України в контексті поглиблення глобальної кризи: геополітичний і економічний аспекти", "Олігархічний консенсус і перспективи нового політичного режиму в Україні", "Як здолати бідність в Україні?", "Влада власності і власність влади" тощо.

Попри те, що себе організатори цього клубу називають "практикуючими революціонерами" [19], канали донесення ідей і поглядів назовні в них не дуже розгорнуті. УРК не має спеціальної сторінки, а його матеріали розміщуються у деяких партнерських ресурсах. В першу чергу мова про інтернет-видання "Хвиля", головний редактор якого за сумісництвом є й провідним діячем УРК. Фейсбук-група клубу наразі нараховує 130 учасників. Керівники гурту заявляли про бажання й необхідність створення власної політичної організації, але наразі ніякого просування в цьому напрямі не відзначалося.

Після виходу із ув'язнення Ю. Луценко створив об'єднання, яке враховувало досвід (і здобутки) формату дискусійного клубу і дав йому назву "Третя українська республіка", за що очільниками Українського революційного клубу був звинувачений у плагіаті. На першому етапі нова організація колишнього "польового командира" Майдану теж повторювала форми клубного зразка. Однак, швидко завдяки політичному досвіду самого Ю. Луценка, його оточення, не в останню чергу також і бізнес-спонсорів, ТУР стала помітною громадсько-політичною організацією. На сьогодні ця структура намагається акумулювати здобутки різнопланових, форматних і не форматних середовищ стосовно можливості подолання Україною нинішніх її трендів руху, які оцінюються як згубні. В рамках обговорень цієї загальної потреби висловлюються бачення різних виявів інтересів України як цілісної спільноти.

Дискусійні політичні клуби поки є малопомітними з точки зору впливу на масову свідомість і громадську думку. В той же час в останні кілька років відбувається активна інституціоналізація цієї форми самоорганізації, яка може виявитися тим більш привабливою і конкурентоздатною, чим більше зростатиме в соціумі і громадянському суспільстві розчарування нинішніми політичними елітами. В кризовий період саме це середовище може претендувати на заповнення ідейного, персонального, навіть організаційного вакууму, викликаного діяльністю офіційних політичних сил. Саме розроблені в цих поки достатньо герметичних дискусійних середовищах ідеї можуть замкнути ланцюги еквівалентності протестних настроїв та інтересів і, відтак, справді стати платформою радикального перетворення країни. Саме тому бачення загальнонаціональних інтересів України, які ретранслюються в дискусіях цього типу не повинні залишатися осторонь дослідницької уваги.

Існуючі дискусійні форми обговорення загальнонаціональних інтересів рідко відбуваються в режимі реального діалогічного обміну їх учасників. Причиною останнього є низький рівень бріджингових форм соціального капіталу в соціумі, криза довіри як у міжгрупових стосунках, так і в середині самих соціальних об'єднань. Домінування таких тенденцій спричиняє в одному випадку радикалізацію егоїзму групових інтересів і тоді вихід на їхню інтеграцію в загальнонаціональні фактично блокується. Інший варіант – включення до комунікації в домінуючому режимі популізму з наступним знецінюванням, спустошенням змісту як самих інтересів, від імені яких йде апеляція, так і інтересів загальнонаціонального характеру.

Попит на діалогічні форми комунікації різних політичних і соціальних акторів, в першу чергу держави і громадянського суспільства з приводу загальнонаціональних інтересів в перспективі зростатиме. Така комунікація має стати одним із важливих напрямів підтримання загальноукраїнської єдності, конструювання солідаризуючих компонентів національної ідентичності. Особливої важливості ця проблема набуває у зв'язку із інтенсифікацією курсу на європейську інтеграцію України, можливим переходом до відносин асоціації із ЄС і відповідним пошуком механізмів захисту національних інтересів України, гармонізації державного суве-

ренітету з інтеграційними впливами, участю в міжкультурних діалогах в контексті такої перспективи.

В дискусійному полі в середній перспективі ймовірно є поява платформи "тверезого" євроскептицизму, який артикулюватиме українські реакції на складнощі, викликані входженням в зону вільної торгівлі із Євросоюзом. Враховуючи вже наявну стійку, достатньо впливову (не стільки на рівні політичного представлення, скільки на рівні громадської думки) і особливо не схильну до діалогу антизахідну, антиєвроінтеграційну позицію, важливим буде зберегти цей потенційний новітній євроскептицизм в полі дискусій з приводу європейської перспективи, а не відмови від неї.

Головним напрямом, рух по якому дозволив би підняти організацію дискусійних форм визначення загальнонаціональних інтересів на новий рівень, могла б стати планомірна політика нарощування в суспільстві соціального капіталу, подолання дефіциту довіри між різними соціальними спільнотами в межах українського соціуму.

Форма діалогу у вигляді національного "круглого столу" не вичерпала себе, навпаки, потребує модернізації, внаслідок якої може принести сприятливі результати. При цьому такий "круглий стіл" не матиме особливих перспектив в разі ігнорування політичного представництва на ньому.

Національний "круглий стіл" більше доцільний не для реактивного реагування на кризові явища, а вирішення установчих завдань. Тому свою перспективність може мати поєднання роботи Конституційної Асамблеї з модернізованим національним "круглим столом". Або переведення першої у формат другого.

Особливою проблемою, яка потребує спеціальної уваги, є пошук життєздатних форм міжрегіональних дискусій з приводу загальноукраїнських проблем. Оскільки регіональні владні структури виявляють в цьому напрямі відому інертність, можливо, доцільно було б розробити систему стимулів (грантові пропозиції, пільгові умови, спеціальна програма) саме для громадських організацій. В цьому ж контексті доцільним було б стимулювання, а також, ймовірно, участь держави у встановленні стабільної міжрегіональної кооперації інституцій громадянського суспільства.

Список використаних джерел та літератури

1. Постанова від 3 листопада 2010 р. N 996 Кабінету міністрів України "Про забезпечення участі громадянської у формуванні та реалізації державної політики" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
2. Розвиток європейської інтеграції області у 2013 році /// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.voladm.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=7129:
3. Проведено круглий стіл "Переваги функціонування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02.03.09&iface=Public&cmd=view&args=id:5204;tags%24_exclude:46
4. На семінарі у Чернівцях йшлося про усунення технічних бар'єрів у взаємній торгівлі між Україною та Європейським союзом // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/news/na-seminari-u-chernivtsyakh-ishlosya-pro-usunennya-tekhnichnikh-bar-eriv-u-vzaemnij-torgivli-mi>
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
6. Громадські слухання // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/lmr-news/public-hearings>
7. Результати дослідження "Врахування органами місцевого самоврядування Львова пропозицій, поданих на громадських слуханнях протягом 2007 – 2009 років" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3679:-l-2007-2009-r-&catid=26:e&Itemid=8
8. ЄС чи Митний союз? Куди хочуть іти громадяни? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/en/publications/press-relizy/es-iti-gromadjani.htm>
9. Референдум щодо вступу України в Митний союз не зможе вплинути на подальшу інтеграцію України в євроазійський бік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/events/referendum-shoaziiskii-bik.htm>
10. Про YES // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yes-ukraine.org/ua/about>
11. Звернення традиційних Українських Церков до вірних та до всіх людей доброї волі з нагоди двадцятиліття референдуму на підтвердження Акту проголошення незалежності України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ugcc.org.ua/2077.0.html>

12. Декларація // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/deklaratsiya>

13. Група "Першого грудня" представила "Українську хартію вільної людини" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/news/2012-12-08/77338>

14. "Освіта в Україні: творення суспільного замовлення". Позиція ініціативної групи "Першого грудня" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/2013/06/04/1943>

15. Семен Глuzман вийшов із ініціативи "Першого грудня" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tvi.ua/new/2012/12/18/semen_hluzman_vyuшов_iz_iniciatyvy_pershoho_hrudnya

16. Дацюк С. Я бачу Україну інакше // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/4fc455c78ea17/>

17. Прес-конференція Першого Президента незалежної України Леоніда Кравчука: "Віхи Незалежності: становлення Держави – процес не одноденний" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/deklaratsiya>

18. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politclub.com.ua/category/zustrici/zvity/>

19. Роджерс А. Украинский революционный клуб: принципы // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hvylya.org/analytics/politics/ukrainskij-revoljutsionnyj-klub-printsipy.html>

4.2. Практика та проблемні питання проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю

Упродовж останніх десятиліть перед "старими" і "новими" демократіями постає спільна проблема – зниження суспільної довіри та загальне невдоволення тим, як відбувається управління державними справами, що в свою чергу призводить до спаду показників економічного розвитку держав. Багато років уряди країн вбачали в організаціях громадянського суспільства перешкоду, яка радше заважала діяльності органів державної влади, ніж надавала користь, консультації вважалися марною справою, яка забирає багато часу. Державні органи вважали, що цінні експертні знання сконцентровані в їх середовищі і залучення сторонніх суб'єктів (з боку громадянського суспільства) є непотрібним. Зі

свого боку інститути громадянського суспільства були демотивовані відсутністю реакції на їх зауваження і загальним нехтуванням їх думкою.

Необхідність зупинити спад довіри до державних інститутів і подолати розрив між громадянами та органами влади привела до поступової зміни поглядів у бік усвідомлення ролі інститутів громадянського суспільства як партнерів органів влади. Сьогодні уряди демократичних країн, у тому числі і України, визнають, що участь громадянського суспільства у прийнятті рішень являє собою ключовий фактор демократичного розвитку та економічної стабільності держави.

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

Найбільш інституїзованим процес консультацій є на рівні Європейського Союзу. У Білій книзі з питань Європейського управління Європейська комісія подала чіткий сигнал: "якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежить від широкої громадської участі на всіх етапах політичного процесу – від задуму до імплементації" [1].

З метою полегшення процесу консультацій 2002 року Європейська комісія запропонувала запровадити чіткі й зрозумілі правила, які дозволять створити сприятливу нормативну базу проведення консультацій з громадськістю. У той же час Єврокомісія наголосила, що культуру проведення консультацій неможливо сформуванати лише шляхом прийняття правових актів. Її основу повинен становити кодекс поведінки, що встановлює мінімальні стандарти – з яких питань проводяться консультації, коли, з ким і як. Враховуючи зазначене Комісія сформулювала п'ять базових принципів, що лежать в основі демократії та належного управління: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність, а також п'ять мінімальних стандартів: чіткий зміст консультацій, поінформованість, достатні часові рамки, зворотний зв'язок, репрезентативність [2].

2009 року Радою Європи прийнятий Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень, в якому чітко сформульовані роз'яснення різних етапів залучення інститутів громадянського суспільства: інформація, консультації, діалог, партнерство [3].

В Україні перші кроки щодо унормування консультацій з громадськістю на законодавчому рівні були здійснені у вересні 2003 року. Зокрема був прийнятий Закон України "Про основні засади державної регуляторної політики в господарській діяльності", яким передбачено оприлюднення проектів регуляторних актів для отримання пропозицій і зауважень [4].

Крім того цього ж року Урядом на обговорення громадськості був запропонований проект Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який у 2004 році був затверджений постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378. У 2010 році зазначений Порядок двічі удосконалювався, зокрема, з метою врегулювання питання проведення електронних консультацій, уточнення процедури залучення до процесу консультацій громадських рад, звітування за результатами проведення консультацій тощо.

Остання редакція Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затверджена постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. Зазначений Порядок втілює у собі європейські принципи та стандарти проведення консультацій з громадськістю, зокрема, широке інформування про проведення консультацій, достатні часові рамки (строк консультацій не може становити менше ніж один місяць), оприлюднення альтернативних варіантів вирішення проблемного питання, оцінки можливих наслідків прийняття рішення для кожної з заінтересованих сторін, регламенту участі громадськості, контактних даних для зв'язку. До консультацій мають залучатися всі заінтересовані сторони, а за результатами консультацій мають оприлюднюватися звіти з інформацією про учасників обговорення, пропозиції, що надійшли, їх врахування (або неврахування) та причини неврахування, а також кінцевий варіант рішення [5].

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів процедура розроблення проектів актів Кабінету Міністрів та інших нормативно-правових актів, що розглядаються Урядом, включає проведення розробником громадського обговорення відповідних проектів [6]. Як обов'язкова складова процедури розроблення проектів актів проведення громадського обговорення передбачене і у Регламенті роботи Міністерства освіти і науки.

Необхідно також зазначити, що спеціальними нормативно-правовими актами врегульовуються особливості проведення консультацій з громадськістю щодо проектів містобудівної документації, з питань охорони навколишнього природного середовища, використання ядерної енергії та радіаційної безпеки тощо.

Консультації з громадськістю поступово стають сталою практикою роботи органів виконавчої влади. Так протягом 2012 року – 1 півріччя 2013 року міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями проведені 5600 консультацій з громадськістю, обговорені понад 4200 актуальних питань державної політики та близько 1750 проектів нормативно-правових актів [7].

У той же час консультації з громадськістю, що проводяться сьогодні органами виконавчої влади, є недостатньо ефективними, оскільки у непоодиноких випадках не спрямовані на результат – врахування громадської думки під час прийняття та реалізації рішень. Цими заходами органи влади часто лише декларують свою відкритість, але не ставляться до консультацій як до способу покращення якості власних рішень.

Зокрема необхідно зазначити, що значна частина суспільно важливих актів не обговорюється з громадськістю. У той же час іноді на громадське обговорення виносяться проекти рішень технічного характеру, зокрема, коли відбувається зміна назви органу виконавчої влади, посад і таке інше (такі обговорення можна побачити на сайтах органів виконавчої влади).

Аналіз щомісячних планів проведення консультацій з громадськістю свідчить, що 15 відс. міністерств та обласних державних адміністрацій проводять 1-2 громадських обговорення на місяць, що не можна співставити з кількістю актів, що розробляються зазначеними органами, а також колом питань, якими вони опікуються.

Європейський загальний принцип ефективності проведення консультацій передбачає, зокрема, що зацікавлені сторони мають бути залучені на етапі, коли вони все ще можуть впливати на формування основних цілей, методів виконання, критеріїв оцінки ефективності, та в окремих ситуаціях, першого варіанту документу про політику. При цьому консультації мають проводитись на більш ніж одному етапі процесу розроблення рішення. Проведення консультацій з громадськістю щодо проблемних питань державної та регіональної політики для обговорення шляхів їх вирішення, а не лише проектів нормативно-правових актів, передбачено і Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [5]. Водночас склалася практика проведення органами виконавчої влади консультацій лише щодо вже готових проектів актів. Визначення проблеми та шляхів її вирішення у більшості випадків відбувається без залучення громадськості.

Наступним недоліком у проведенні органами виконавчої влади консультацій з громадськістю можна визначити нерепрезентативність учасників консультацій. Зокрема, до консультацій запрошуються представники не всіх зацікавлених сторін, на які впливатиме прийняття рішення, крім того поширеною є практика запрошення представників інститутів громадянського суспільства, які лояльні до органів виконавчої влади або залежні від них. Часто зазначені організації не представляють інтересів значної групи осіб. При цьому перелік учасників, запрошених органами виконавчої влади до консультацій, не оприлюднюється.

Неефективність проведення консультацій з громадськістю також часто пов'язана з невдалим вибором способу їх проведення. Більшість органів виконавчої влади обмежуються найпростішим способом – електронними консультаціями. Майже 60 відс. консультацій з громадськістю проводяться у формі електронних консультацій (близько 50 відс. консультацій, проведених центральними органами виконавчої влади, і 25 відс. – місцевими органами виконавчої влади).

І якщо в Мінінфраструктури та МОЗ з 60 та 68 відповідно громадських обговорень, проведених у II кварталі 2013 р., електронні консультації складають близько 70 відсотків, то ряд органів

(Мінагрополітики, МВС, Мінрегіон, Фонд державного майна, Держземагентство, Укртрансінспекція, Держлікслужба, Укрдержархів та інші) часто проводять у такий спосіб усі консультації. Що не враховує важливості проектів актів чи питань та не дозволяє дізнатися думку цільової групи громадськості.

Крім того лише невелика кількість органів виконавчої влади для обговорення одного питання використовує одночасно різні способи проведення консультацій, орієнтуючись, у тому числі, на потреби цільової аудиторії.

Органами виконавчої влади майже не проводяться консультації з громадськістю у формі вивчення громадської думки, що пов'язано з відсутністю достатнього фінансування. Найчастіше органи виконавчої влади для вивчення громадської думки обирають опитування на офіційних веб-сайтах, які є нерепрезентативними та не дозволяють говорити про розуміння думки громадськості. У той же час ця форма консультацій з громадськістю є доволі ефективною на етапі формулювання проблеми та визначення шляхів її розв'язання.

Більшість органів виконавчої влади мають спеціальні рубрики для проведення електронних консультацій з громадськістю. Не має такої рубрики Донецька облдержадміністрація. Крім того рубрики консультацій з громадськістю нестандартизовані та часто знаходяться не в структурі основного меню веб-сайтів органів виконавчої влади, а потребують пошуку.

Органи виконавчої влади не дотримуються стандартів проведення громадського обговорення, визначених Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, у тому числі і для електронних консультацій. Зокрема не оприлюднюються альтернативні варіанти вирішення проблемного питання, оцінка можливих наслідків прийняття рішення для кожної з заінтересованих сторін. Часто органи виконавчої влади обмежуються розміщенням пояснювальної записки до проекту акта, яка не дає повною мірою розуміння проблеми та мотивів обрання певного варіанту її розв'язання.

Крім того кожен десятий орган виконавчої влади не розміщує інформацію про строки проведення консультацій, дату публікації проектів актів, кожен п'ятий орган виконавчої влади не

оприлюднює контактні дані для надання пропозицій і зауважень до оприлюднених проектів актів.

З метою спрощення доступу громадськості до проектів нормативно-правових актів, що виносяться на громадське обговорення, а також враховуючи досвід інших країн, у 2008 році Урядом було створено "єдину точку доступу" до консультацій, що проводяться всіма центральними органами виконавчої влади, – урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" (<http://civic.kmu.gov.ua>). З початку роботи на веб-сайті для обговорення було розміщено понад 2000 проектів нормативно-правових актів, протягом січня – жовтня 2013 року – 240 проектів. У той же час лише кожен другий центральний орган виконавчої влади розміщує проекти на веб-сайті "Громадянське суспільство і влада".

Крім того, як свідчить аналіз активності обговорення проектів, найбільше пропозицій і зауважень висловлюються до законопроектів та проектів рішень Кабінету Міністрів, де визначаються концептуальні засади державної політики. Водночас проекти рішень технічного характеру часто залишаються поза увагою громадськості, у зв'язку з чим постає питання доцільності розміщення таких актів на єдиному веб-сайті.

Спостерігається позитивна тенденція у плануванні проведення консультацій з громадськістю. Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачено формування органами виконавчої влади за участю громадськості орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю, які оприлюднюються на сайтах органів виконавчої влади. Такі плани на 2011 рік не оприлюднили 80 відс. органів виконавчої влади. У той же час плани на 2012 рік оприлюднили вже 90 відс. органів виконавчої влади, а плани на 2013 рік – 95 відсотків.

Водночас, аналіз цих планів свідчить, що, по-перше, замість проблемних питань або назв проектів нормативно-правових актів, які необхідно обговорити, плани містять загальні формулювання на кшталт "питання діяльності міністерства (служби, агентства, інспекції)" або "висвітлення...", "роз'яснення...", "налагодження взаємодії з громадською радою", "проведення "гарячої лінії" і таке інше. По-друге, замість чітких строків проведення обговорення

містяться формулювання "постійно", "протягом року". Це не дозволяє громадськості заздалегідь підготуватися до обговорення тих чи інших питань.

Ще однією проблемою є недотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю в частині оприлюднення результатів проведених обговорень. Ці результати оприлюднює лише близько третини органів виконавчої влади.

Серед причин неефективності проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю можна визначити наступні.

По-перше, недосконалість нормативно-правового забезпечення. Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996, не передбачений чіткий перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку. Дуже загальне окреслення питань, що потребують обов'язкового громадського обговорення, дозволяє органам виконавчої влади на власний розсуд визначати необхідність проведення консультацій щодо того чи іншого питання або проекту акта.

Аналізуючи акти, що врегульовують питання проведення консультацій в інших країнах, слід зазначити, що у більшості випадків перелік обов'язкових для обговорення питань також чітко не визначений. Виключенням є Закон Угорської Республіки "Участь громадськості у розвитку законодавства", прийнятий у листопаді 2010 року. Зокрема зазначений Закон уточнює, що консультації з громадськістю проводяться з широкого кола питань, крім проектів актів щодо державної допомоги, державного бюджету та його виконання, щодо фінансової підтримки, що надходить від ЄС та з інших міжнародних джерел, створення організацій та інституцій, а також проектів міжнародних договорів. Також консультації з громадськістю не проводяться з питань, обговорення яких може поставити під загрозу національну безпеку, у тому числі фінансову, міжнародну, екологічну, а також спадщину Угорської Республіки [8].

Крім того в українському законодавстві не передбачені стандарти щодо обрання органами виконавчої влади способу проведен-

ня консультацій, у зв'язку з цим часто обирається найпростіший – електронні консультації. Цей спосіб консультацій не вимагає суттєвих часових та матеріальних затрат, але не сприяє налагодженню взаємодії з цільовими групами громадськості і проведенню дискусій.

Аналіз іноземного досвіду свідчить, що уряди Нідерландів та Німеччини віддають перевагу неформальним консультаціям та консультаціям у формі засідань консультативно-дорадчих органів, письмових консультацій, які проводяться в рамках існуючої управлінської практики, а не на підставі законодавства. На рівні Європейського Союзу, у Великобританії, Угорщині, Данії, Естонії поступово впроваджуються новітні форми консультацій та напроцьовуються уніфіковані стандарти їх проведення на основі законодавчих актів [9, с. 93].

Варто звернути увагу і на відсутність правових наслідків недотримання Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (як, наприклад, у законодавстві про реалізацію державної регуляторної політики).

Також існує певна неузгодженість між різними актами законодавства щодо процедури, строків проведення громадських обговорень з окремих питань (щодо містобудівної документації, використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, впливу на стан довкілля, регуляторних актів тощо), що створює додаткові труднощі з їх виконанням.

По-друге, недостатня організаційна спроможність органів виконавчої влади проводити консультації з громадськістю. За демократичними стандартами консультації з громадськістю проводяться на всіх стадіях формування та реалізації державної політики: від визначення проблеми до її практичного розв'язання. Враховуючи це, консультуватися з громадськістю мають всі структурні підрозділи органу виконавчої влади. Цей процес має бути скоординований на рівні кожного органу виконавчої влади. Водночас питання координації під час планування, організації та проведення консультацій з громадськістю врегульовано на належному рівні лише в кожному п'ятому органі виконавчої влади. Крім того не всі державні службовці спроможні проводити консультації з

громадськістю, що обумовлено відсутністю і відповідних знань, і розуміння необхідності такої роботи.

По-третє, відсутність довіри між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Побудова довіри – це "вулиця з двостороннім рухом". Недовіра органів державної влади до організацій громадянського суспільства, їх репрезентативності, реальності інтересів, які вони представляють, теж стає питанням, яке необхідно вирішувати. Проблема реального представництва інтересів інститутами громадянського суспільства, невідомість їх фахової спроможності яскраво проявляється під час формування складу громадських рад при органах виконавчої влади.

З іншого боку, під час проведення органами виконавчої влади консультацій часто залишається невідомим, які організації брали участь у таких консультаціях, що не сприяє встановленню довіри з боку громадськості до результатів консультацій.

Документи Європейського Союзу, наділяючи громадські організації новою роллю, рекомендують їм, як і органам державної влади, дотримуватися таких самих принципів підзвітності та відкритості своєї роботи, а також визначають спільну відповідальність за прийняті рішення. Зокрема з метою підвищення прозорості діяльності інститутів громадянського суспільства Єврокомісією був створений реєстр лобістів, які зобов'язувалися відкривати інформацію про джерела їх фінансування та інтереси, які вони представляють [10, с. 251-252]. Під час консультацій в рамках експертних груп списки їх членів обов'язково оприлюднюються, хоча критерії відбору до таких груп є нечіткими і механізм їх формування у зв'язку з цим є недостатньо прозорим [9, с. 87].

По-четверте, недостатня обізнаність громадськості про механізми участі у процесі підготовки рішень, недостатній фаховий рівень інститутів громадянського суспільства. Більшість інститутів громадянського суспільства неспроможні якісно проаналізувати проект нормативно-правового акта та чітко сформулювати свої пропозиції або зауваження до нього.

Підсумовуючи, зазначимо, що не зважаючи на достатню нормативно-правову базу, а також майже десятирічну практику застосування консультацій з громадськістю в Україні, вони ще не

стали традицією в роботі органів виконавчої влади. Тому подальші кроки щодо удосконалення практики проведення консультацій з громадськістю мають передбачати:

- удосконалення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996, 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 з громадськістю, наслідків непроведення громадського обговорення, створення окремих рубрик щодо проведення консультацій з громадськістю;

- розроблення стандартів проведення консультацій з громадськістю, які узагальнять кращі практики цієї роботи, дозволять деталізувати процедуру проведення консультацій, що неможливо зробити у нормативно-правових актах;

- створення органами виконавчої влади відкритих реєстрів інститутів громадянського суспільства, які залучаються до процесу консультацій, та забезпечення активного консультування з цими організаціями;

- налагодження в органах виконавчої влади координації процесу планування, організації та проведення консультацій з громадськістю;

- посилення контролю за проведенням органами виконавчої влади консультацій з громадськістю як з боку Кабінету Міністрів, так і з боку керівництва цих органів;

- підвищення культури проведення консультацій з громадськістю шляхом забезпечення належної системи підвищення кваліфікації державних службовців;

- сприяння створенню громадських дискусійних майданчиків для обговорення проблемних питань;

- широке інформування громадськості про механізми участі в управлінні державними справами.

Список використаних джерел та літератури

1. European Governance. A White Paper [Електронний ресурс] : COM (2001) 428 final. Commission of the European Communities. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf. – Назва з екрану.
2. Communication from the Commission "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission" [Електронний ресурс] : COM (2002) 704 final. Commission of the European Communities. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf. –
3. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення [Електронний ресурс] : CONF / PLE (2009) CODE1. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-580-1000661041.pdf.
4. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України, 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. – Назва з екрану.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 3 лист. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.
6. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.
7. Звіт про реалізацію Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" (липень 2012 року – жовтень 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1732-845101151.pdf
8. Участь громадськості у розвитку законодавства [Електронний ресурс] : Закон Угорської Республіки, 2010, № СХХХІ.
9. Фінальний аналітичний звіт "Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади" / за заг. ред. Д. С. Ковриженка. – К. : [Всеукраїнська громадська організація "Комітет виборців України, ПРООН], 2012. – 104 с.
10. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством / [Б. Шатор, А. Кулумджиева ; Координатор проектів ОБСЄ в Україні]. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.

4.3. Роль громадських організацій у формуванні та реалізації державної політики

Політична практика транзитних країн, зокрема посткомуністичних країн ЦСЄ, підтверджує, що навіть дозована участь держави у процесах становлення громадянського суспільства здатна сприяти його інституціоналізації. З огляду на кількість нововведень і прийнятих нормативно-правових актів, спрямованих на посилення впливу громадських організацій, 2012 р. в Україні став своєрідним "роком громадянського суспільства". За сприяння створеної у 2011 р. Координаційної ради по розвитку громадянського суспільства при Президентові України і затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства було ухвалено ряд законів – "Про громадські об'єднання", "Про доступ до публічної інформації", "Про благодійну діяльність і благодійні організації", "Про соціальний діалог в Україні", внесено зміни до Закону "Про надання соціальних послуг", продовжено реалізацію Ініціативи "Партнерство" Відкритий уряд". Проте практики діяльності НУО не є такими оптимістичними.

Загальна структура громадських організацій (ГО) в Україні та її регіонах представлена Державною службою статистики України* на основі даних Міністерства юстиції України. Станом на 1 січня 2012 р. в Україні діяло 3742 об'єднань громадян (збільшення порівняно з 2010 р. на 6%, а порівняно з 1996 р. – у 5,4 рази), з них

* Кількість зареєстрованих об'єднань громадян досить суттєво відрізняється за різними даними, при цьому жодна з офіційних методик статистичного обліку (ЄДРПОУ, Міністерство юстиції України) не дозволяє отримати точну інформацію про кількісні показники розвитку громадянського суспільства. Так, методика ЄДРПОУ не враховує організації та осередки, легалізовані шляхом повідомлення; натомість Єдиний реєстр громадських формувань Міністерства юстиції України не враховує організації, легалізовані виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Крім того, державна статистика об'єднує показники принципово різних видів неприбуткових установ і організацій (від власне громадських організацій до торговельних бірж) і розподіляє окремі види інститутів громадянського суспільства (ІГС) між різними інституційними секторами. Це не дозволяє отримати дані щодо економічних показників діяльності власне ІГС, зокрема їх частки у валовому внутрішньому продукті України. Жодна з названих методик статистичного обліку ІГС не відповідає європейським стандартам у цій сфері.

194 політичні партії та 3548 ГО. Із загальної кількості легалізованих об'єднань громадян 2974 організації (194 політичних партій та 2780 громадських організацій) мали всеукраїнський статус, 768 – міжнародний статус.

Місцевими реєструючими органами на 1 січня 2012 р. було легалізовано 82707 ГО з місцевим статусом, враховуючи місцеві осередки. Порівняно з 2010 р. їх кількість зросла на 7,1%. Протягом 2013 р. було зареєстровано ще 3548 ГО і на початок 2013 р. їх кількість становила 86255 [3].

Для порівняння, загальна кількість усіх видів об'єднань громадян, включаючи місцеві осередки усіх рівнів, які існували на території України у 2011 р., за даними реєструючих органів склала 358479 організацій (збільшення порівняно з 2010 р. на 3,3%). Зростання кількості власне громадських об'єднань порівняно з 2010 р. відбулось в усіх регіонах країни, проте найбільше зростання відбулось у місті Києві (на 10,5%) [1].

У 2012 р. про результати своєї діяльності протягом року органам державної статистики прозвітувало 25297 центральних органів ГО (на 8% більше, ніж у 2011р.), що складає 39,7% від їх загальної кількості. Порівняно з 2011 р. ця цифра зросла на 12,5% [3]. Тобто, переважна більшість громадських організацій України існують формально.

Загальна кількість членів на обліку ГО, які подали звіти, нараховує 36,3 млн. осіб, з них 7,4 млн. (20,3% від загальної кількості) – члени, що перебували на обліку центральних органів. Цифри не можуть вважатися реальними з огляду на вкрай низькі показники соціологічних опитувань щодо участі у громадських організаціях.

У 2011 р. у структурі ГО за спрямуванням та видами діяльності найбільша питома вага (16,6%) припадала на оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання (порівняно з 2010 р. їх кількість зросла на 6,5%). Об'єднання професійної спрямованості та молодіжні організації склали відповідно 10,3% та 9,5% від загальної кількості громадських організацій, об'єднання ветеранів та інвалідів – 8,5%, освітні, культурно-виховні – 5,2% (зростання порівняно з 2010 р. відповідно на 6,5%, 5%, 5,7% та 6,9%). 3,2% громадських організацій займалися налагодженням національних

та дружніх зв'язків, 2,5% – охороною навколишнього середовища, 2,2% та 2,8% відповідно склали дитячі та жіночі об'єднання [1].

У 2012 р. громадськими організаціями усіх рівнів було проведено 608,4 тис. масових заходів (у 2011р. – 467,9 тис. заходів). Найбільша питома вага серед них припадала на з'їзди, конференції, збори – 25,1% або 152,4 тис. заходів, та лекції (зустрічі) – 23,3% або 140,9 тис. заходів. Показово, що масові заходи, які проводяться громадськими організаціями, обмежуються статутними напрямками роботи. Натомість решта напрямів діяльності є епізодичними або не проводяться загалом. Тому можна зробити висновок, що громадські організації лише частково виконують свої функції.

За оцінкою експертів, лише близько 1% економічно активного населення України фактично працює у ГО (порівняймо з кількістю заявлених організаціями членів – авт.) У Чехії та Угорщині цей показник є майже удвічі більшим (1,7% та 2% відповідно), у Німеччині більший майже у 7 разів (6,8%).

Низька фінансова життєздатність громадських організацій України пояснюється їх значною залежністю від зовнішнього фінансування. У структурі доходів громадських організацій України найбільшим джерелом є благодійні внески нерезидентів, тобто іноземних донорів (21,5% з урахуванням м. Києва та 30,5% загалом) [5]. Благодійні внески підприємств України до ГО у 2010 р. склали лише 15,1%, хоча у 2009 р. такі внески становили 20,7% доходів громадських організацій. Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів (у вигляді як грантів, так і відшкодувань за надані послуги) у бюджеті пересічної ГО України становить 2-3%, пересічної у країнах ЄС – 40-60%. Частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах ОГС України становить лише близько 8% (для порівняння у Чехії – 39%, в Угорщині – 27%, а у Польщі – 24%). Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ГО України становить 18,7%, тоді як у Чехії цей показник становить 47%, в Угорщині – 55%, а у Польщі – 60%.

У більшості країн ЄС основним джерелом доходів ГО є продаж власних послуг та фінансова підтримка з боку держави (загалом до 85%), а благодійні внески складають у середньому не більше 20%. Натомість в Україні доходи від продажу послуг та фінансова під-

тримка за рахунок бюджетних коштів складають менше 30% загальних доходів ГО. Для своєї діяльності громадськими організаціями у 2012 р. з різних джерел було отримано 3,7 млрд. грн. (на 9,6% більше, ніж у 2011 р.). Надходження від благодійності склали 1,6 млрд. грн. або 44,6% від загальної суми коштів для фінансування діяльності громадських організацій [3]. Отже, дані Держкомстату засвідчують, що майже половина громадських організацій функціонують на благодійні внески, оскільки ця форма фінансування не є систематичною і гарантованою. Тим самим ГО відчувають дефіцит у фінансуванні і не можуть гарантовано виконувати функції по наданню соціальних послуг, потрапляють у залежність від грантодавців, бізнес-структур, які здійснюють їх фінансування.

Найвні кошти використано громадськими організаціями у 2012 р. на 90,5%. Найбільшу питому вагу у структурі використання коштів громадськими організаціями займали: матеріальні витрати та оплата послуг – 27,6% або 921,7 млн. грн., оплата праці – 25,9% або 867,2 млн. грн., витрати на благодійну діяльність – 20,9% або 699,5 млн. грн. [3]. Структура витрат ГО взагалі засвідчує їх крайню обмеженість, оскільки тільки половина отриманих коштів витрачається на матеріальні витрати, оплату послуг та благодійну діяльність. Тим часом як інша половина витрачається на оплату праці самих працівників громадських організацій та витрати, які напряму не пов'язані з виконанням громадськими організаціями їх функцій.

Наведені дані свідчать, що Україна відстає не лише загалом від країн ЄС, а й зокрема від інших посткомуністичних країн за всіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства [4]. Недостатні фінансові можливості позначаються на ставленні ГО до влади та політичній поведінці багатьох з них.

Аналіз переліку організацій за назвами не дає вичерпної інформації про їхню політичну спрямованість. Тому ставлення до влади функціонуючих в Україні інститутів громадянського суспільства можна оцінювати, по-перше, за показниками довіри/недовіри до органів державної влади, по-друге, настроями щодо політичної та економічної ситуації в регіоні (країна в цілому) і оцінкою власного соціального стану, по-третє, показниками кількості протестів.

Дані соціологічних досліджень засвідчують негативну динаміку в оцінці стану ситуації в країні і органів державної влади, що стимулює протестні настрої. Але протестні настрої не стимулюють громадянську активність. Хоча важливою її вважає 61% опитаних, але підтвердили своє залучення до неї тільки 8,1%. Відбувається зростання громадянської активності середнього класу – рівень його залучення протягом 2002-2008 рр. зріс з 6% до 15,5%, тоді як аналогічний показник для нижчого класу фактично не змінився (3,9% і 5,7% відповідно) [16].

Рівень участі населення у діяльності громадських організацій визначається насамперед вірою у її дієвість та ефективність. Зокрема, у своїй більшості громадяни вважають, що зовсім не мають змоги впливати на стан справ у суспільстві: ані на загальнодержавному рівні (73% певні, що зовсім не можуть впливати, 15% – можуть певною мірою і лише 3% – можуть цілком); ані на рівні місцевому (відповідно, 67%, 15% і 2%). Водночас громадяни, які беруть участь у діяльності громадських організацій, відчувають значно більшу спроможність чинити вплив на ситуацію у суспільстві: 11% із них вважають, що можуть повною мірою впливати на стан справ на загальнодержавному рівні і ще 33% – певною мірою (не спроможних – 48%), а на місцевому рівні вважають, що повною мірою можуть впливати 13% членів громадських організацій, певною мірою впливати – 50% (не спроможних – 34%) [15]. Втім, слід наголосити, що можливості власного впливу громадян на вирішення питань місцевого рівня значно вищі показників, які демонструють громадяни у можливості свого впливу на загальнодержавному рівні. Ці дані свідчать про позитивні зрушення у напрямі розвитку місцевих громадських ініціатив, вирішенні проблем місцевого значення, що й є функцією місцевих громадських організацій.

Соціологічні дані свідчать, що громадяни, які беруть участь у діяльності ГО, більш соціалізовані, мають активнішу громадянську позицію, поінформовані про процеси, які відбуваються в країні, і політично більш свідомі. Очевидно, що ті, хто бере участь у діяльності ГО, значно краще оцінюють можливості місцевої влади йти на діалог з громадськістю: серед них 54% вважають, що іноді місцева влада враховує думку громадськості, а 14% –

враховує досить часто, і лише 19% учасників діяльності громадських організацій переконані, що позиція громадськості завжди ігноруються. Натомість серед тих, хто не причетний до діяльності ГО (а таких 95%), переважає думка, що влада завжди ігнорує думку громадськості (33%), крім того 24% думають, що влада іноді на думку громадськості зважає, а 2% – що зважає досить часто. Проте найбільше серед них тих, хто нічого про взаємодію влади і громадськості не знає (44%) [15].

Більшість експертів оцінюють рівень розвитку громадянського суспільства в Україні як середній, а значна частина вважає цей рівень загалом низьким. Середня оцінка за 5-бальною шкалою становить 2.8 бала. Щодо ефективності впливу громадських організацій на вирішення нагальних проблем у державі думки розділилися: дещо більше тих експертів, які оцінюють цей вплив як переважно неефективний; водночас значна частина експертів оцінює цей вплив як здебільшого ефективний [15].

Між тим, самі представники ГО серед основних проблем у своїй діяльності виокремлюють слабкість фінансування (22%) і слабку підтримку, пасивність громадян (11%), між тим як напружені стосунки у співпраці з владою називає тільки 5% опитаних керівників громадських організацій [15].

Традиційно українське суспільство є колективістським. Проте тривала практика примусової мобілізації, яка була поширена в період СРСР, істотно змінили ставлення громадян до організованих форм діяльності. Такий скепсис підсилюється ще й переконаністю у низькій спроможності впливу організованих громадянських (політичних) інтересів на органи державної влади та ситуацію в країні загалом. Громадяни називають різні причини, через які вони не беруть участі у діяльності ГО, проте головна – відчуття власної неспроможності щось змінити (27%). Ще серед причин були вказані: незацікавленість такою діяльністю (25%), відсутність часу займатися безоплатною діяльністю (20%), недовіра до громадських організацій (14%). Проте 22% громадян відповіли, що не беруть участі у діяльності ГО, бо не знають, як це реально зробити, ніхто їм цього не пропонував. Основними причинами, які заважають співпраці громадськості з владою, громадяни вважають корупцію в органах влади (36%), невіру

людей у те, що їхній вплив на владу може бути дієвим (34%), неготовність органів влади співпрацювати з громадськістю, непрозорість органів влади, відсутність інформації про її рішення [15].

Серед різних форм діяльності ГО населення найбільш важливими вважає ті, які пов'язані з контролем за діяльністю влади (42%), допомогою людям у обстоюванні ними своїх прав (39%), допомогою соціально уразливим соціальним групам (37%), спільним виробленням з владою державних рішень (25%), захистом довкілля (23%) [15].

Критично високим є рівень недовіри пересічних українців до діяльності ГО ще й через низьку інформованість про їх роботу. Низький рівень довіри громадян до громадських організацій як форми організованих громадських інтересів спричиняє і скептичне ставлення до них з боку органів державної влади. Це призводить до формалізації ролі громадських організацій (громадських рад) при формуванні суспільно значущих рішень органами державної влади; часто таке залучення носить формальний характер, будучи засобом легітимації потрібних рішень тощо.

Небажання громадян брати участь у діяльності ГО пояснюється серед іншого низьким рівнем довіри ним, причому навіть 22,9% їх членів на питання "Чи довіряєте Ви громадським організаціям?" дали негативну відповідь, а населення такі показники ще вищі – зовсім або переважно не довіряє громадським організаціям 55,6% респондентів. Показово, що тільки 44,3% громадяни, які беруть участь у діяльності громадських організацій, цілком або переважно їм довіряють. Серед населення ця цифра становить 55,6% [15].

Між тим, незважаючи на розроблену державну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства, 34,0% членів ГО відзначають однією з основних перешкод на шляху покращення співпраці громадськості із владою неготовність органів влади співпрацювати з громадськістю і 34,9% серед перешкод називають корупцію в органах влади; 37,9% називають непрозорість органів влади, відсутність інформації про її рішення; на третьому місці називають невіру людей в те, що вплив на владу може бути дієвим; серед інших перешкод також називають пасивність людей, байдужість (22,3%), відсутність законодавчого забезпечення механізмів

мів взаємодії громадян і влади (15,5%), правову і фахову некомпетентність громадськості (14,6%), незнання чинного законодавства, упередженість громадськості у ставленні до влади (7,8%), невиправдані очікування громадськості щодо швидкого і легкого розв'язання проблем (6,8%), імітація владою діалогу з громадськістю (9,7%) [15].

У свідомості громадян все ще зберігається уявлення, що призначення громадських організацій передусім у контролі за діяльністю органів державної влади і лише потім у юридичній допомозі, волонтерській діяльності, організації дозвілля, відстоюванні прав мешканців конкретного населеного пункту, регіону тощо. Відтак, можна зробити висновок, що політичне відчуження, яке характерне для України, породжує поряд з політичним і громадянський абсентеїзм через впевненість громадян у низькій спроможності впливу і окремих громадян, і громадських організацій на органи державної влади.

На питання "Чим, на Вашу думку, повинні займатися у першу чергу громадські організації?" 45,7% їх членів називають контроль за владою, з-поміж населення України ця цифра становить 42,5%; надавати людям юридичну та іншу допомогу в обстоюванні своїх прав – 45,7% членів ГО і 39,3% населення України; разом з владою брати участь у виробленні державних рішень, надавати пропозиції, брати участь у дорадчих органах (відповідно 31,4% і 24,9%); допомагати соціально уразливим соціальним групам (46,7% і 36,6%);. Серед інших напрямів роботи названо організацію культурного дозвілля (20,9; і 11,4%); боротьбу з незаконними забудовами (25,7% і 16,5%); захист природного середовища, екології (24,8% і 23,4%); проведення незалежних аналітичних досліджень та пропонування способів вирішення соціальних проблем (24,8% і 19,8%); об'єднання людей за спільними інтересами (24,8% і 15,5%); організацію акцій протесту, якщо рішення влади будуть завдавати шкоди (22,8% і 19,8%). Причому тільки 6,1% населення України вважає, що діяльність таких організацій взагалі не потрібна [15].

Запроваджені протягом 2012 р. інструменти впливу громадських організацій і окремих громадян (передусім, право доступу до публічної інформації) на органи державної влади також

недостатньою мірою використовуються населенням. Дані соціологічних досліджень підтверджують висновок про низьку ефективність останніх при виконанні своїх безпосередніх функцій. Це негативним чином позначається на ставленні до органів державної влади, знижуючи тим самим рівень довіри до усіх політико-владних інститутів. Так, лише 13% населення хоч колись надсилали запити до органів влади та інших державних організацій про надання якоїсь інформації, і лише трохи більше третини (36.5%) надсилали запити і отримали відповіді по суті, а майже половина (45.5%) відповіді на свої запити отримали, але то були відписки, а ще 18% взагалі ніякої відповіді не отримали [15].

Проте слід зазначити, що характерною рисою менталітету українців є розрахунок на власні сили або ж на допомогу друзів та родичів. Тому часто у випадку виникнення проблем, які могли б бути вирішені за сприяння органів державної влади або надання ними корисної для вирішення цієї проблеми, громадяни до влади попросту не звертаються. Це підтверджують такі дані: головна причина, чому громадяни не надсилали запитів про надання інформації до органів влади – це те, що вони не відчували у цьому потреби (62%). Проте 23% не надсилали запити тому, що їм не сподівалися отримати потрібної відповіді [15].

Причому навіть після ряду заходів, прийнятих державою для виправлення ситуації, ставлення до неї населення не змінилося. Втім, пасивність, на наш погляд, пояснюється ще й низькою поінформованістю. Так, за даними соціологічних досліджень, більше половини населення (52%) нічого не знають про те, що в Україні був ухвалений Закон про доступ до публічної інформації, ще 36.5% – "щось про це чули, але не знають достеменно" і лише 11% знають про основні положення Закону. Характерно й те, що найменше знають про цей Закон на Півдні (64%), особливо ж – у Криму (88%) – областях, де перемогу на виборах здобули партії, які наразі є правлячими (входять до парламентської більшості). Також очевидно, що скептичне ставлення до будь-яких нововведень позначилося й у ставленні до Закону про доступ до публічної інформації. Зокрема, майже половина населення (48%) доволі скептично ставиться до спроможності Закону зробити владу прозорішою і менш корумпованою. А 21% налаштований дещо

оптимістичніше, вважаючи, що цей Закон дасть певний позитивний вплив, хоч і не надто істотний. Причому найбільший скепсис у цьому питанні демонструють мешканці Сходу – 6% тих, хто готовий чи збирається надіслати запити до державних інстанцій. І тільки 3% населення вже скористалися Законом і надіслали до державних інстанцій запити про інформацію (з них 1,4% вже отримали відповіді, решта ще чекає), ще 8% збираються це зробити. Проте аж 78% населення запитів не надсилали і не збираються [15].

Показово, що ставлення до цієї форми громадської участі зумовлена попереднім досвідом. Позитивний досвід вселяє у громадян віру у ефективність такої форми участі і загалом позитивно впливає на підвищення довіри до органів державної влади, адже серед тих, хто й раніше надсилав подібні запити і отримав відповіді (не залежно від того – задовільні чи ні) більшість і надалі має намір запити надсилати, а серед тих, хто раніше запитів не надсилав чи надсилав, але відповіді не отримав, абсолютна більшість запити надсилати не збирається. Соціологічні дані підтверджують цей висновок: у більшості тих, хто не збирається надсилати запити, просто немає такої потреби (56%), 13% не вірять, що їм нададуть потрібну інформацію, 3% не знають, як це зробити, а 23% взагалі не довіряють цій владі. Причини небажання надсилати запити на інформацію істотно залежать від політичних уподобань громадян. Виборці Партії регіонів найменше відчують потребу у таких запитах (69%). Натомість громадяни, чий інтерес представлений опозиційними партіями, не надсилають запити до органів державної влади через те, що не відчують довіри до цієї влади: серед виборців БЮТ ця причина є основною для 35%, Свободи – для 30%, Фронту Змін – для 26% [15].

Також дані соціологічних досліджень засвідчують масову зневіру у тому, що ситуація в Україні зміниться на краще. Зокрема, 48,3% громадян вважають, що ухвалений Закон про доступ до публічної інформації не зможе зробити владу прозорішою та менш корумпованою проти 4,2% тих, хто вірить у позитивні наслідки прийняття Закону і 20,6% вважають, що закон матиме позитивний вплив, але не надто істотний [15].

Громадські дорадчі органи при владних органах функціонують у форматі, регламентованому Кабінетом Міністрів України. Станом на 1

вересня 2013 р. сформовано 608 громадських рад із 608 необхідних, тобто 100%. У створенні нових громадських рад активну участь взяли різноманітні не лише ГО, а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. У складі громадських рад на рівні центральних органів у 2011 р. було 39% – представники ГО, 32% – професійних і бізнесових асоціацій, 7% – благодійних організацій. На рівні облдержадміністрацій 67% членів громадських рад – представники громадських організацій [2, с. 4].

Однією з форм впливу громадських організацій на органи державної влади є консультації з громадськістю і громадська експертиза. Постановою Кабінету Міністрів від 5 листопада 2008 р. був ухвалений "Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади", а необхідність системного проведення консультацій визначена, а також рядом доручень керівництва Уряду. Тим самим організації громадянського суспільства отримали процедуру, за якою можуть провести оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади, а також процедуру врахування органами державного управління отриманих результатів експертизи.

Кабінет Міністрів проводить щоквартальний моніторинг консультацій з громадськістю, які відбуваються у владних органах усіх рівнів. Так, за даними, оприлюдненими на офіційному сайті Кабінету Міністрів протягом II кварталу 2013 р., центральними і місцевими органами виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю, було проведено **1030 заходів**. На обговорення виносились **1065 питань**, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. **364 проекти** нормативно-правових актів [6].

Наведені дані засвідчують істотні зрушення у сфері залучення громадськості до формування місцевої політики. Причому позитивним є те, що кількість заходів по взаємодії з ГО на місцевому рівні істотно вища, ніж на центральному. Позитивним кроком є й факт налагодження моніторингу залучення громадськості до формування рішень місцевого значення. Проте поки що немає інформації про те, яка кількість громадських ініціатив була врахована при прийнятті цих рішень.

Попри значну кількість зареєстрованих громадських організацій (цифри співставні зі сталими демократіями та країнами-

вихідцями з соціалістичного табору), вони є вкрай нечисельними за кількістю учасників і за своїми людськими (матеріальними чи інтелектуальними) ресурсами не мають змоги повноцінно виконувати функції, задекларовані у статутних документах. Діяльність більшості громадських організацій не є постійною і систематичною (близько 30% ГО не ведуть і не подають щорічну звітність, що свідчить про їх формальне існування).

Аналіз стану кількісних та якісних показників, які характеризують громадянське суспільство, засвідчує дисонанс між загальною кількістю громадських організацій і роллю громадянського суспільства у прийнятті суспільно значущих рішень, яка залишається вкрай незначною.

Причини низької інституційної спроможності ГО тільки частково можна пояснити ігноруванням владою вимог громадянського суспільства. З прийняттям ряду нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства, в цілому рівень інституційної спроможності істотно зріс. Проте форми впливу ГО на органи державної влади не використовуються повною мірою через загальну інерційність суспільства і окремих громадян, невіру у здатність вплинути на ситуацію в країні, а також низьку поінформованість громадян щодо можливих форм впливу. Тому в Україні й надалі незадовільним є процес формування демократії участі (*inclusive democracy*).

Аналіз діяльності владних органів засвідчує істотні зрушення, які відбулися з реалізацією Стратегії розвитку громадянського суспільства. Найбільш позитивними вважаємо запровадження механізмів транспарентності органів виконавчої влади у вигляді створення офіційних інтернет-сайтів і розміщення на них суспільно важливої інформації. Інший дієвий крок надання чинності Закону "Про доступ до публічної інформації", створення для громадян можливості прямого запиту з гарантованою відповіддю щодо поставлених ними питань. Завдяки цьому рівень поінформованості суспільства про державну політику може істотно підвищитися; Громадські ради, консультації з громадськістю попри поки що незначну результативність мають високий потенціал через обов'язковість оприлюднення інформації, пов'язаної з їх діяльністю.

Рівень впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади обумовлений своєрідним "проектним фоном" (рівень розвитку економіки, кількість середнього класу, стан судової системи, фіскальних органів, якість політичної системи тощо). В Україні він через високий рівень корупції та специфічні форми інкорпорації еліт залишається вкрай незадовільним. Тому ефект від запроваджених протягом останніх років нововведень, спрямованих на розвиток громадянського суспільства без якісного покращення "проектного фону", якісно не зміниться.

Найбільшою проблемою на цей час вважаємо вже не відсутність каналів впливу на владу, а недостатній рівень фінансування громадських організацій, які через це втягуються у систему патрон-клієнтських відносин, тому зазвичай при цьому не повною мірою виконують ті завдання, заради яких були створені.

Насамкінець відзначимо, що попри наявні проблеми, відбулися певні якісні зміни у розвитку громадянського суспільства, про що свідчить і оцінки, вміщені у дослідження "Nation in transit", проведене міжнародною неурядовою організацією "Freedom House". І у 2012 р., і у попередні роки серед основних показників демократичного розвитку України найкращим залишається напрям "Громадянське суспільство" – 2,75 бали (за 6-бальною шкалою, де 6 – найгірший результат, а 1 – найкращий) [18].

Загалом дії держави по розвитку інституційної спроможності ГО в Україні мають спрямовуватися на формування "демократії участі". Для цього необхідно насамперед з-поміж усіх ГО виділити найбільш суспільно корисні і фінансувати не їх безпосередньо, а надані ними соціальні послуги.

Необхідно впорядкувати систему обліку ГО з точки зору їх функціональності, що дасть змогу визначити економічні показники їх діяльності, зокрема їхню частку у структурі ВВП країни. У такий спосіб можна полегшити реалізацію програм субсидіювання громадських організацій, передбачених законодавством.

Доцільно більш диференційовано підійти до питання грантової підтримки громадянського суспільства з боку вітчизняного бізнесу, передбачивши на законодавчому рівні певні фінансові пільги для бізнес-структур, які фінансують конкретні громадські ініціативи, громадські організації.

Координаційній раді по розвитку громадянського суспільства доречно провести інформаційну кампанію, спрямовану на підвищення рівня поінформованості громадян про наявні можливості впливу на органи державної влади. Причому цю кампанію варто провести зусиллями громадських організацій, а не органів державної влади, оскільки недовіра до владних органів знизить ефект від цих заходів.

Запровадити моніторинг реалізації органами державної влади рекомендацій, висловлених громадськими радами.

Зосередити зусилля на запобіганні профанації діяльності громадських рад. Для цього запровадити щорічну ротацію глав громадських рад при органах державної влади, а також прискіпливіше ставитися до складу громадських рад, намагаючись уникнення членства однієї й тієї ж особи у складі кількох рад; зобов'язати органи державної влади звітувати про врахування рекомендацій громадських рад у своїй роботі аж до оприлюднення на своїх офіційних сайтах не тільки прийнятих рішень, а й протоколів своїх засідань.

Список використаних джерел та літератури

1. Громадські організації в Україні у 2011 році: стат. бюлетень / Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm

2. Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / УНЦПД. – К. : Агентство "Україна", 2011. – С. 4.

3. Державна служба статистики України. Результати діяльності громадських організацій в Україні за 2012 рік. – № 05.6-11/53. – 2013. – 4 червня.

4. Красносільська А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / Анастасія Красносільська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid>

5. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь / НІСД, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf. – С. 10.

6. Проведення консультацій з громадськістю / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/1654

7. Росія 2013: стратегический справочник / Росстат. – М., 2013. – 62 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/rus13.pdf

8. Соціологічне опитування. Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367

9. Соціологічне опитування. Чи підтримуєте ви діяльність органів місцевого самоврядування (динаміка, 2006-2013) / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=174

10. Соціологічне опитування. Як би ви оцінили ставлення громадян до влади? (опитування в Києві) / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=823

11. Соціологічне опитування: Події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі? (динаміка 2004-2013) / Центр Разумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=66

12. Соціологічне опитування: Чи вважаєте Ви себе захищеним...? / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=702

13. Таблиця складена автором на підставі підрахунку даних Статистичного збірника "Регіони України" 2012. Частина II / Державна служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

14. Управление по вопросам некоммерческих организаций / Министерство юстиции Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/

15. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. Соціологічне опитування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/polls/>

16. Шангіна Л. Громадянська активність українського середнього класу // Національна безпека і оборона. – 2008. – №7. – С. 38.

17. Hungary: NGO Programme 2009-2014 / NGO Partnership portal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngonorway.org/Beneficiary-countries/Hungary.html>

18. Nation in Transit – Ukraine (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/ukraine>

19. Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych / Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_podsumowanie/#/1

20. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (Einwohnerzahlen). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>; <http://www.npo-info.de/vereinsstatistik/2011/>

4.4. Громадські ради при органах виконавчої влади: досвід, проблеми, шляхи оптимізації діяльності

Розвиток української держави з часу здобуття незалежності тісно пов'язаний з процесом демократизації суспільного устрою та формуванням громадянського суспільства. Як і більшість країн,

що в другій половині ХХ ст. позбулися авторитарних чи тоталітарних режимів, Україна здійснює пошук ефективних механізмів втілення основного демократичного принципу – народовладдя.

В контексті дискусій щодо таких механізмів і в Україні, і в світі сьогодні особливі надії покладаються на розвиток двох концептуальних моделей демократії "учасницького типу": деліберативної демократії та демократії участі, що покликані доповнити представницьку демократію додатковими інструментами впливу громадян та їх об'єднань на прийняття державних рішень. У рамках обох концептуальних моделей одним із інструментів залучення громадян до формування та реалізації державної політики є громадські консультативно-дорадчі органи (громадські ради, громадські комітети, громадські журі тощо).

Ряд країн з розвиненою демократією мають достатньо тривалий досвід функціонування громадських консультативно-дорадчих органів (для прикладу, в США ще на початку 1980-х років понад 90 % міст та округів мали один або більше громадський дорадчий орган [[1, р. 275]]). На сьогодні у зарубіжних країнах функціонують, зокрема, такі види цих органів:

- громадські органи при центральних органах виконавчої влади, що виконують експертні функції (наприклад, Національна рада з питань вугільної промисловості при Департаменті енергетики та Консультативний комітет з інформації про водні ресурси при Департаменті національних ресурсів в США, Рада з інвалідності при Міністерстві соціальних справ Данії, Консультативна рада з питань глобальних змін у навколишньому середовищі у ФРН тощо);

- громадські органи при органах місцевого самоврядування, що виконують експертні та адміністративні функції, наприклад надають дозволи чи сертифікати, розглядають апеляції (наприклад, апеляційна рада з питань зонування, комісія з питань планування, рада з питань будівельних апеляцій у м. Кент в США);

- громадські органи при органах місцевого самоврядування, що виконують функції представлення думки членів громад щодо найбільш актуальних питань місцевого розвитку або здійснення загального громадського контролю за роботою чиновників (наприклад, пріоритетні ради міст у США, наглядові комітети у

містах Болівії, ради з участі у спільній розробці бюджету у містах Бразилії тощо);

- громадські органи, що можуть скликатися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так і іншими організаціями на короткий строк для обговорення суспільно важливих питань і підготовки рекомендацій для органів влади та населення (ради громадянської згоди, "ради мудрості", громадянські журі тощо).

На початку 2000-х років поступове посилення фахової спроможності громадських об'єднань, популяризація міжнародного досвіду взаємодії органів влади та громадськості, прагнення підвищити легітимність діяльності органів виконавчої влади та якість державних рішень спонукали український Уряд прийняти рішення про запровадження системи спеціальних консультативно-дорадчих органів – громадських рад, при усіх центральних і місцевих органах виконавчої влади. Постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378 було затверджено Типове положення про громадські ради [2], згідно з яким до складу рад могли входити представники громадських організацій, професійних спілок, інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Водночас вказані у Типовому положенні функції громадських рад зводились лише до координації заходів, пов'язаних із проведенням органами виконавчої влади консультацій з громадськістю (підготовка і подання пропозицій щодо проведення консультацій з громадськістю, визначення строків таких консультацій, опрацювання отриманих пропозицій і зауважень тощо). Крім того, не було визначено конкретного порядку створення громадських рад, у зв'язку з чим склад більшості з них формувався за рішенням керівника органу виконавчої влади, іноді – після попередньої акредитації представників громадськості (тобто функціонування громадської ради, той чи інший її склад залежали від "доброї волі" керівника органу виконавчої влади).

Протягом 2005–2009 років нормативно-правові засади функціонування громадських рад неодноразово концептуально змінювалися, у тому числі й у зв'язку зі змінами керівництва Уряду. Так, у 2005 році до постанови Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378 були внесені зміни, які ще більше посилили залежність

громадських рад від органів виконавчої влади – вони були перетворені на громадські колегії при керівниках цих органів. У 2006 році Уряд скасував це рішення і повернув попередню реакцію відповідної постанови. Водночас у 2009 році було затверджено нове положення про громадські ради [3], яке, з одного боку, розширило повноваження рад, але з іншого – визначило ускладнений порядок їх формування: члени рад при центральних органах виконавчої влади повинні були обиратися шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не менше ніж однієї четвертої від загальної кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій, члени рад при місцевих органах виконавчої влади – під час зборів не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій. У результаті громадських рад за новим порядком було створено одиниці. Останнє урядове рішення громадськість зустріла вкрай негативно, про що свідчили численні скарги та судові позови. При цьому думка представників авторитетних громадських об'єднань фактично порівну розділилась на користь двох позицій: повернення чинності постанові Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378 та затвердження нової постанови з конкретним порядком формування рад, який не залежатиме від органів виконавчої влади. Урядом було обрано другий варіант – нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджене постановою від 3 листопада 2010 р. № 996 [4].

Згадане вище Типове положення містило одразу дві новели. По-перше, воно визначило конкретний порядок формування громадських рад: члени громадських рад обираються шляхом рейтингового голосування під час установчих зборів представників інститутів громадянського суспільства, що подали відповідні заявки. По-друге, у Типовому положенні суттєво посилено експертні функції громадських рад, зокрема, в частині: подання органам виконавчої влади пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи цих органів; проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; збирання, узагальнення та подання орга-

нам виконавчої влади пропозицій громадськості, які мають важливе суспільне значення; організації публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином громадські ради фактично набули характеру експертних консультативно-дорадчих органів.

Процес формування громадських рад за новим Типовим положенням тривав у 2011–2012 роках (оскільки строк повноважень складу рад відповідно до Типового положення становить 2 роки, у 2013 році близько половини рад вже оновили свій склад). Станом на жовтень 2013 року громадські ради функціонують при 18 міністерствах, 55 інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, усіх обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, а також районних держадміністраціях.

Моніторинг процесу формування та діяльності громадських рад, що здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів, свідчить, що активну діяльність провадять лише окремі з них. Зокрема, громадські ради при Міністерстві освіти і науки, Державній реєстраційній службі, Державному агентстві земельних ресурсів, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державній службі з контролю за наркотиками, Одеській, Полтавській, Рівненській, Херсонській, Чернігівській облдержадміністраціях, Севастопольській міськдержадміністрації та деякі інші. Серед цікавих проектів громадських рад, спрямованих на підготовку фахових пропозицій щодо формування та реалізації державної політики, можна відзначити, наприклад, організацію громадською радою при Державній службі з контролю за наркотиками серії громадських слухань у регіонах для обговорення проекту Національної стратегії боротьби з наркотиками на період до 2020 року, громадською радою при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва – щомісячних прес-клубів для обговорення актуальних питань ведення підприємницької діяльності. Громадська рада при Закарпатській облдержадміністрації започаткувала пілотний проект "Мале підприємництво – ресурс зростання добробуту громад Закарпаття", залучивши у якості партнерів Торгово-промислову палату України, регіональні представ-

ництва Української спілки промисловців та підприємців і Міжнародної торгової палати, Державну службу з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.

Водночас значна частина громадських рад не в змозі повноцінно виконувати визначені Типовим положенням експертні функції. Так, впродовж 2012 року майже третина громадських рад (27 %) не змогли дотриматися вимоги Типового положення щодо щоквартального проведення засідань. Подібна тенденція характерна і для роботи громадських рад у першому півріччі 2013 року – не проводять засідання протягом кварталу близько третини рад. Слід звернути увагу і на наявність фактів повної бездіяльності громадських рад. Наприклад, протягом 2011–2013 років не було проведено жодного засідання громадської ради при Тернопільській облдержадміністрації, у 2011–2012 роках тривалий час блокувалась робота рад при Міністерстві закордонних справ, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Київській міськдержадміністрації.

Низькою є залучення громадських рад до підготовки проектів нормативно-правових актів. Так, за весь 2012 рік більш ніж третина громадських рад (38 %) обговорила на своїх засіданнях лише 1–3 проекти нормативно-правових актів. Протягом 2012 року кожна десята громадська рада взагалі не обговорювала проекти нормативно-правових актів, а у першому півріччі 2013 року до таких "неефективних" громадських рад можна віднести кожну п'яту. Свої повноваження щодо проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів використовують одиниці громадських рад. Лише близько третини громадських рад (27 %) у першому півріччі 2013 році організували проведення публічних заходів для широкого громадського обговорення суспільно важливих питань, що стосуються діяльності відповідних органів виконавчої влади.

Достатньо низька ефективність роботи громадських рад пов'язана з рядом факторів. Насамперед, йдеться про недосконалість Типового положення про громадські ради, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 року № 996. Основна проблема пов'язана з якісним складом громадських рад,

що має вирішальне значення для досягнення ефективності цього демократичного інструменту. У Типовому положенні передбачено виборний порядок, який на думку дослідників, крім безумовної демократичності, містить і ряд недоліків, зокрема може призвести до надмірного представництва певних груп і недостатнього представництва інших [5, с. 271]. Крім того, ситуацію ускладнює той факт, що в Типовому положенні відсутні будь-які фахові критерії до кандидатів на членство в громадських рада, оскільки передбачається, що в ході установчих зборів відбуватиметься конкурентне рейтингове голосування, в результаті якого громадськість обиратиме найбільш фахових представників. Разом з цим, як засвідчила практика, у більшості випадків під час установчих зборів механізм рейтингового відбору не спрацьовує – до складу громадських рад обираються всі бажаючі. Зокрема, у 2010–2012 рр. близько 70 % громадських рад були утворені шляхом включення до їх складу всіх учасників зборів. Під час переобрання складу рад у 2013 році ця тенденція залишилась – у половині випадків до нового складу рад увійшли всі учасники установчих зборів.

Входження до складу громадських рад усіх бажаючих громадських активістів призводить до того, що більшість членів у рада не є фахівцями у певній сфері державної політики і не готові надавати фахові пропозиції з відповідних питань (непоодинокі випадки, коли до складу рад потрапляють пов'язані між собою діячі, які прагнуть використовувати членство в раді у власних недобросовісних інтересах). Це призводить до конфліктів між такими діячами та авторитетними експертами, які у складі рад перебувають у меншості, іноді навіть спричиняє відмову експертів брати участь у роботі рад. Таким чином поєднання у документі експертних функцій громадських рад та відкритого для всіх бажаючих механізму їх формування містить суттєве методологічне протиріччя.

У Типовому положенні про громадські ради відсутнє і обмеження кількісного складу цих органів, оскільки передбачено, що кількість членів рад визначається учасниками установчих зборів. Разом з цим, як уже зазначалось, у більшості випадків приймається рішення про включення до складу рад усіх учасників зборів.

Відповідно формуються громадські ради, кількісний склад яких ускладнює збирання кворуму, управління радою, налагодження комунікацій між членами, прийняття консенсусних рішень. Так, третина громадських рад, сформованих у 2010–2012 рр., має більш як 50 членів, кожна десята з них – від 100 до 222 членів. Ця ж тенденція характерна для близько 40 % громадських рад, які оновили свій склад у 2013 році.

Проблемою також є і фактична безконтрольність дій ініціативних груп (більшість членів яких є представниками інститутів громадянського суспільства) під час підготовки та проведення установчих зборів. Непоодинокі випадки, коли члени ініціативних груп порушують Типове положення (безпідставно відмовляють у прийомі документів і допущенні інститутів громадянського суспільства до участі у зборах, встановлюють додаткові критерії до них, порушують процедуру проведення зборів та ін.), діючи в інтересах інститутів громадянського суспільства, які вони представляють, або органу виконавчої влади. Водночас Типове положення не передбачає правових можливостей для контролю та оскарження рішень ініціативних груп у разі порушення ними законодавства або виникнення конфлікту інтересів.

Крім того, у Типовому положенні відсутні чітко визначені підстави і порядок припинення діяльності громадських рад. У 2012 р. це призвело до неоднозначних рішень Міністерства внутрішніх справ і Міністерства екології та природних ресурсів щодо припинення діяльності громадських рад, утворених при цих органах у 2011 р., що було сприйнято громадськістю як негативний прецедент. З іншого боку, навіть у випадках, коли громадська рада з різних причин систематично не проводить засідання, не розглядає та не подає пропозицій щодо реалізації державної політики, орган виконавчої влади та представники інститутів громадянського суспільства, зацікавлені у роботі громадської ради, не мають можливості змінити ситуацію і вимушені чекати протягом 2 років до завершення її повноважень.

Ще одним важливим фактором, що впливає на ефективність роботи громадських рад, є недостатня зацікавленість у їх послугах з боку органів виконавчої влади. Ряд органів не надають громадським радам проекти рішень для обговорення та іншу важливу

інформацію, не розглядають їх пропозиції та зауваження, не висвітлюють роботу рад на власному офіційному веб-сайті тощо. Значна частина голів громадських рад вказує на відсутність належної комунікації між радами та працівниками органу виконавчої влади, незалучення ради до процесу організації та проведення консультацій з громадськістю, невключення голови ради до складу колегії органу виконавчої влади (щодо останнього зауваження слід зазначити, що після відповідного доручення Прем'єр-міністра України голів рад було включено до складу колегій більш ніж 80 % органів виконавчої влади).

Аналіз досвіду функціонування громадських рад в Україні свідчить, по-перше, про поступовий розвиток цього інструменту демократії, по-друге, – про існування невикористаних резервів для підвищення рівня ефективності діяльності цих консультативно-дорадчих органів. Для підвищення їх ефективності важливо, насамперед, переглянути відповідне нормативно-правове забезпечення. При внесенні змін до Типового положення про громадські ради слід подолати суперечність між експертними функціями рад та порядком їх формування. Найбільш оптимальним способом, на наш погляд, є визначення чітких критеріїв до представників інститутів громадянського суспільства – кандидатів до складу громадських рад. Зокрема, передбачення у Типовому положенні вимоги до таких кандидатів щодо здійснення ними діяльності у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, наявності у них конкретних результатів роботи з цих питань. Крім того, шляхом внесення змін до Типового положення важливо визначити максимальний кількісний склад громадської ради (наприклад, до 50 членів), зробити роботу ініціативних груп з підготовки установчих зборів більш прозорою та відповідальною, визначити випадки, коли діяльність громадської ради може бути припинена.

Вирішення проблеми недостатньої взаємодії з громадськими радами з боку органів виконавчої влади можливе, по-перше, через усвідомлення керівництвом цих органів переваг застосування інструментів демократії в умовах реалізації системних соціально-економічних реформ. По-друге, важливим є посилення структурної спроможності органів виконавчої влади здійснювати

взаємодію з громадською радою. Йдеться, з одного боку, про удосконалення роботи спеціального підрозділу з питань взаємодії з громадськістю, а з іншого – про залучення до роботи з громадською радою усіх інших підрозділів органу виконавчої влади, що відповідають за підготовку пропозицій щодо формування та реалізації державної політики. З урахуванням відповідних рекомендацій Секретаріату Кабінету Міністрів деякі органи виконавчої влади вже мають досвід вирішення цього питання. Наприклад, розпорядженням Голови Київської міськдержадміністрації керівникам усіх структурних підрозділів доручено щотижня передбачати у своїх графіках зустрічі з членами громадської ради при міськдержадміністрації.

Крім того, важливий аспект удосконалення цього інструменту демократії пов'язаний з діяльністю власне інститутів громадянського суспільства та їх представників. Йдеться про формування чіткого розуміння функцій і повноважень громадських рад, впровадження певних механізмів саморегуляції у громадському секторі з метою зменшення тенденцій недобросовісного використання членства в громадських радах задля задоволення власних інтересів, а не експертної підтримки процесу прийняття державних рішень.

Підсумовуючи, варто зазначити, що прийняте у 2004 році рішення Кабінету Міністрів щодо утворення громадських рад при органах виконавчої влади не стало формальністю і цей інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики з роками став традиційним для нашої країни. Водночас його ефективність залишається недостатньою, що потребує вжиття додаткових заходів з боку Уряду та органів виконавчої влади.

Так, Кабінету Міністрів України доцільно:

- 1) внести зміни до Типового положення про громадські ради, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996, передбачивши новий порядок створення громадських рад, верхню межу їх кількісного складу, прозорі принципи роботи ініціативних груп з підготовки установчих зборів, підстави для припинення діяльності громадських рад;

- 2) внести зміни до інших нормативно-правових актів для посилення участі громадських рад у формуванні та реалізації державної політики, зокрема до:

- Порядку проведення консультацій з громадськістю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996, щодо уточнення строків надання органами виконавчої влади громадським радам проектів нормативно-правових актів для обговорення;

- Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 5 листопада 2008 р. № 976, щодо передбачення можливості використання цього Порядку громадськими радами;

3) посилити роботу Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади, утвореної постановою від 20 червня 2012 р. № 658, в частині налагодження координації між громадськими радами в процесі підготовки пропозицій з актуальних питань формування та реалізації державної політики;

4) взяти під особливий контроль питання взаємодії органів виконавчої влади з громадськими радами, зокрема в частині обов'язково обговорення з радами проектів нормативно-правових актів з суспільно важливих питань, включення голів рад до складу колегій органів виконавчої влади, надання належного організаційного та матеріально-технічного сприяння роботі громадських рад;

5) запровадити проведення системного дослідження практики роботи громадських рад та їх взаємодії з органами виконавчої влади (за весь час функціонування громадських рад подібне комплексне дослідження було проведено лише один раз [6]);

6) ініціювати підготовку за участю авторитетних громадських експертів проекту Закону України, що на законодавчому рівні визначить засади діяльності громадських рад при органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Органам виконавчої влади доцільно вжити організаційних заходів для посилення співпраці з громадськими радами, зокрема:

1) забезпечити залучення громадської ради до усіх етапів процесу підготовки суспільно важливих рішень, надання в обов'язковому порядку громадській раді проектів нормативно-правових актів для обговорення;

2) залучати членів громадської ради до організації консультацій з громадськістю, а також роз'яснення цілей, змісту та механізму реалізації державної політики;

3) ввести голову громадської ради до складу колегії органу виконавчої влади;

4) прийняти спеціальні рішення з питань залучення до взаємодії з громадською радою усіх профільних структурних підрозділів;

5) забезпечити належне висвітлення діяльності громадської ради у спеціальній рубриці на власному офіційному веб-сайті;

6) забезпечити надання належного організаційного та матеріально-технічного сприяння роботі громадських рад.

Список використаних джерел та літератури

1. Citizen Participation in the American Federal System / United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. – Washington D. C., 1980. – 360 p.

2. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 15 жовт. 2004 р. № 1378. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>. – Назва з екрану.

3. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 26 лист. 2009 р. № 1302. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2009-%EF>. – Назва з екрану.

4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 3 лист. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>. – Назва з екрану.

5. Ціммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження попуплізму / Дж. Ф. Ціммерман // Демократія : антологія / упор. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 263–303.

6. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.

4.5. Перспективи використання потенціалу етнічних, конфесійних та етно-конфесійних спільнот для вирішення соціальних і гуманітарних проблем суспільства

Національна політика Української держави визначається низкою законів і підзаконних актів. І хоча досі в Україні відсутня затверджена цілісна Концепція державної етнонаціональної політики, простежується певна внутрішня послідовність у підході до національного питання.

1 листопада 1991 р. Верховною Радою було ухвалено "Декларацію прав національностей України", стаття 3 якої гарантувала "всім народам і національним групам право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту", а стаття 6 – "право створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання. Ці організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури"¹.

Закон "Про національні меншини в Україні" 1992 року конкретизував ці зобов'язання. Так, згідно зі ст. 7 "Держава вживає заходів для підготовки педагогічних, культурно-просвітницьких та інших національних кадрів через мережу навчальних закладів", а згідно зі ст. 16 "У державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин".

У статті 53 Конституції України зазначено "Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам... Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства".

¹ Тут і надалі законодавчі акти подано за текстами з офіційного веб-порталу Верховної Ради України [9].

Звісно, після ліквідації радянського режиму, який послідовно забороняв і жорстко придушував будь-яке реальне національне життя, дуже важливо було гарантувати народам України право на вільний культурний розвиток. І взагалі, після багатьох десятиріч життя у державі тотального безправ'я необхідно було проголосити й чітко законодавчо зафіксувати усі права людини, включно з національними. Невипадково, у ст. 1 Закону "Про національні меншини в Україні" підкреслено: "При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальноновизнаних прав людини".

Але проблема полягає в тому, що будь-яка система є життєздатною, якщо ґрунтується на певному збалансованому розподілі прав і обов'язків усіх її складових. Неважко побачити, що українське законодавство щодо національної політики обмежується визначенням прав однієї сторони – національних груп, та зобов'язань іншої – держави. Здається, що значною мірою це є наслідком вузького розуміння національних груп винятково як механічної сукупності громадян, що відносять себе до певної етнічності.

Очевидно, що це не є якоюсь особливою вітчизняною хибобою. Таке розуміння властиве усьому сучасному ліберальному західному світогляду, що розглядає суспільство лише у межах дихотомії "держава – громадянин". У такому контексті не можна очікувати системної активної співучасті громадян у забезпеченні їхніх власних національних прав, оскільки це потребує колективних дій. Але держава не може зобов'язати окремих громадян вдаватися до будь-яких колективних дій. Вона може лише надати їм таке право.

Саме так і зробив вітчизняний законодавець. Стаття 6 Закону "Про національні меншини в Україні" проголошує: "Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству".

Відтак розподіл ролей виглядає так: держава гарантує права і забезпечує (точніше, має забезпечувати) фінансову підтримку, а національні спільноти визначають зміст національного життя. Усе як у поганій родині, де батьки опікають дитину й дають їй гроші, не цікавлячись, на що й у який спосіб вона їх витрачатиме. І це не іронічна алегорія, а цілком коректне порівняння, адже будь-які соціальні організми від сім'ї до держави функціонують за подібними схемами. Проблеми, які виникають через такий підхід до національної політики, ілюструє приклад більшості держав Західної Європи. Безвідповідально-патерналістське ставлення до національних меншин у випадку появи великих спільнот іммігрантів з традиційних мусульманських країн раз у раз призводить до цивілізаційних конфліктів – часто із кримінальним забарвленням.

Останній приклад стосується системи освіти. З 2010 р. у Великій Британії за ініціативи уряду почали відкривати безкоштовні загальноосвітні школи, що мали стати зразковими. Ці навчальні заклади фінансуються державою, проте місцеві органи з контролю за освітою не мають права втручатися в їхню діяльність. Школи можуть створювати як батьки, об'єднавшись в ініціативну групу, так й окремі громади. У вересні минулого року було широко оголошено про відкриття в межах цієї програми у м. Дербі мусульманської публічної школи "Аль-Мадина" – першого у країні безкоштовного навчального закладу, де всі етапи навчання – дошкільне, початкове й середнє – мали проводитися на основі мусульманської етики. Однак школа проіснувала лише один рік, після чого її звинуватили у встановленні занадто суворих ісламських правил, серед яких була й статевая сегрегація учнів. Заклад було закрито одразу після відвідування інспекторів британського Управління з контролю за стандартами освіти [2]. Цей випадок унаочнює собою, так би мовити, апогей патерналізму. Для того ж, аби встановити між державою та національними чи конфесійними громадами дійсно рівноправні й плідні стосунки, треба усвідомити декілька засадничих моментів.

Держава як інститут не зводиться до державного апарату управління, тобто сукупності установ і чиновників. Вона є формалізованим виразником існування політичної нації, яка, в свою чергу, не є просто сукупністю громадян, а складає окремих соціаль-

ний організм, що має свої цілі, інтереси, історію, світогляд, пам'ять тощо. Відтак, коли йдеться про інтереси держави, слід мати на увазі інтереси нації, а не державних керманівців.

Етнічна та конфесійна спільнота – це так само окремих соціальний організм, який не можна зводити до механічної сукупності осіб, що відносять себе до певного народу чи конфесії. При цьому громадські та релігійні об'єднання, створені за етнічною або конфесійною ознакою, лише певною мірою можуть розглядатися як повноважні представники такої спільноти. Конкретно це можна визначити у кожному випадку окремо залежно від загальної структури спільноти, традиційних форм її існування, законодавчо визначених засад створення таких об'єднань, кількості реальних членів тощо.

Кожна особа, чи то у якості члена політичної нації, тобто громадянина країни, чи то члена етнічної або конфесійної спільноти, має власні інтереси, особисті чи родинні. Вони лише частково збігаються з інтересами спільнот, до яких особа належить. Здоров'я чи нездоров'я суспільного організму визначається тим, якою мірою вдається узгоджувати інтереси на всіх зазначених рівнях суспільної структури. Вдало побудований організм має включати справедливий баланс прав та обов'язків кожного зі своїх членів на всіх рівнях. При цьому поява нових етнічних або конфесійних спільнот із різко відмінними етичними кодексами внаслідок чи то імміграції, чи то різких змін зовнішніх кордонів або внутрішньої структури суспільства, здатна призвести до серйозного розладу у суспільному організмі.

В Україні наявні умови для набагато більш глибокої і плідної співпраці держави з конфесійними та етнічними спільнотами, ніж це мало місце до сьогодення. Слід усвідомити не лише те, що спільноти можуть отримати від держави, а й що держава може очікувати від такої співпраці. А отримати, насправді, від національних і релігійних спільнот держава може чимало. Ось приблизний перелік, а надалі ми докладніше зупинимося на деяких окремих пунктах.

1. У галузі соціального захисту. Розвиток альтернативних систем соціального захисту, зразком якої можуть бути єврейські "хеседи".

2. У галузі освіти й дошкільного виховання. Створення національних шкіл і дитячих садків на базі державних зі збереженням обов'язкової загальноосвітньої програми, а також передача громадам частини установ середньої спеціальної й вищої (насамперед, педагогічної) освіти.

3. У сфері позашкільного виховання й роботи з молоддю. Тут йдеться про такі форми роботи, як проведення дитячих, молодіжних і сімейних таборів задля розвитку традиційних сімейних і національних цінностей народів України.

4. У сфері культури. Розвиток самофінансованої мережі національних газет, видавництв, бібліотек, театрів, обцинних центрів.

5. У галузі економіки. Цілеспрямоване залучення мігрантів і біженців до поселення й працевлаштування в певних районах.

6. У суспільно-політичній сфері. Створення цілісного інституту національно-культурної автономії як протизваги різним сепаратистським тенденціям.

7. У зовнішній політиці й зовнішньоекономічній діяльності. Використання потенціалу української діаспори й діаспор інших держав у нашій країні для лобювання політичних інтересів України закордоном і розвитку міжнародних економічних зв'язків.

Найяскравіший приклад відсутності співпраці держави та етнічних і релігійних спільнот являє собою діяльність Міністерства соціальної політики. При цьому у відомстві " створено Громадську раду у складі 110 осіб, з яких декілька представляють релігійні організації або фундації. Насамперед, це католицький Міжнародний благодійний фонд "Карітас України", а також МГО "Місія Духа Святого", Християнська релігійна громада "Сила радості" (харизматична, споріднена з "Посольством Божим" Сандея Аделаджі). Також до цього переліку можна умовно зарахувати ГО "Інститут християнської демократії". Жодної організації, що репрезентувала б національні громади, у цій Раді не представлено [16].

На сайті міністерства оприлюднено звіт за 2011 р. про виконання цим відомством Плану заходів з реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. На цьому варто зупинитись докладно, адже це є схемою, за якою звикли працювати з ГО усі наші державні установи. Усього в

плані 16 пунктів. Першим (!) із них зазначено: "Забезпечити участь у проведенні урочистих зустрічей з представниками громадських "Чорнобильських" організацій із врученням почесних та заохочувальних грамот і відзнак". Далі йдуть різноманітні "Здійснювати інформування громадськості про роботу державної служби зайнятості" (п. 2), "Провести наради з питань пенсійного реформування" (п. 3), "Сприяти діяльності Громадської ради при Міністерстві" (п. 4), "Проводити засідання Консультативної ради з питань соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (п. 5), "Забезпечити діяльність Ради з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі" (п. 6), "Залучати до роботи комісії Міністерства з питань ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та надання роботодавцям дозволів на працевлаштування іноземців в Україні представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнських профспілок" (п. 8), "Забезпечити підготовку матеріалів для засідання Ради у справах інвалідів" (п. 9), "Забезпечити проведення розширених робочих груп з питань опрацювання проектів законодавчих актів" (п. 10), "Забезпечити постійну взаємодію з Національною тристоронньою соціально-економічною радою" (п. 11), "Проводити моніторинг та аналіз громадської думки під час підготовки законодавчих та нормативно-правових актів" (п. 12), "Забезпечити розміщення у засобах масової інформації проектів нормативно-правових актів" (п. 13), "Сприяти проведенню консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту" (п. 14), "Висвітлювати на веб-сайтах заходи, організовані і проведенні Міністерством спільно з громадськими організаціями" (п. 15), "Взаємодіяти з громадськими організаціями, в тому числі шляхом розробки та погодження з ними нормативно-правових актів" (п. 16) [10].

Задля справедливості зазначимо, що Мінсоцполітики також передбачило є 2011 р., крім різноманітних нарад та урочистостей, "сприяти роботі громадських організацій, яка спрямована на соціальний захист ветеранів війни та праці, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, дітей війни, інвалідів,

бездомних громадян, осіб, звільнених з місць позбавлення волі та осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи тощо" (п. 7 Плану заходів). Практична реалізація цього пункту відбувалася у двох напрямках:

1. "В 2011 році фінансування за рахунок коштів Державного бюджету за програмою КПКВК 2501120 "Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів" отримали 3 всеукраїнські громадські чорнобильські організації інвалідів.

2. "Верховною Радою України у першому читанні прийнято проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання соціальних послуг" (реєстр. номер № 8319), яким зокрема передбачено внесення змін до Закону України саме "Про об'єднання громадян" в частині надання права об'єднанням громадян без утворення госпрозрахункових підприємств надавати соціальні послуги [10].

Отже, будь-яке державне сприяння роботі громадських організацій у нас, на відміну від Європи, передбачає лише державне ж фінансування їхньої роботи. Тобто замість того, щоб виступати партнерами та помічниками держави, громадські організації обмежуються роллю її агентів у розподілі бюджетних коштів. Що ж до згаданого проекту закону, то у ньому, очевидно, йдеться не про благодійну допомогу, а про можливість для громадських організацій надавати платні соціальні послуги.

Але сказане не означає, що в Україні немає благодійних фондаций, які б могли не лише розподіляти бюджетні кошти, а й надавати дієву підтримку різним групам знедолених. Однією з таких є згаданий вже католицький фонд "Карітас України", що є представником розгалуженої мережі міжнародних організацій "Карітас". Оскільки він одним із небагатьох вітчизняних фондів, чий звіт є загальнодоступними, зупинимося докладніше на його діяльності.

Згідно звіту "Карітас України" лише за минулий рік фондом було витрачено: допомога дітям та молоді – 5 316 733 грн., охорона здоров'я – 4 905 329 тис. грн., міграційні програми – 1 075 072 грн., адміністративні витрати – 923 236 грн., інша статутна діяльність – 640 445 грн. [11].

Звіт розкриває і конкретну діяльність фонду. Наведемо основні дані, наперед зауваживши, що допомога надається "неза-

лежно від віросповідання, соціального становища особи, якій надається допомога, її етнічного походження, статі, віку".

Порівняно з понад 5,5 млрд. грн., які було передбачено бюджетом 2012 р. на видатки лише Міністерства соціальної політики, або 7,5 млрд грн. минулорічного бюджету Міністерства охорони здоров'я, масштаби діяльності "Карітаса" не вражають. Але якби кожна зі 110 організацій, що представлені у Громадській раді Мінсоцполітики, акумулювала та витратила аналогічну суму, то це б склало вже понад 1,4 млрд. грн. А якби таких результатів досяг кожен з близько 15 тис. зареєстрованих в Україні фондів, зібрана сума дорівняла би половині усього державного бюджету.

Щоб зрозуміти, чому цього не відбувається, треба докладно розглянути джерела надходжень того ж фонду "Карітас Україна" за 2012 р. 57,1% коштів надійшли із "братніх" структур "Карітаса" з інших країн, а ще 38,7% від інших закордонних благодійних організацій, включно з фондом "Відродження". Приватні пожертви склали 1,6%, причому $\frac{3}{4}$ з них надав австрійський меценат. Українські благодійні структури жертвували лише 14,4 тис. грн, тобто усього 0,1% усіх зібраних коштів. Як дипломатично зазначено у звіті фонду, "ми відчули також перші наслідки корпоративної соціальної відповідальності в Україні, започаткувавши хоча й невелику, але співпрацю з комерційними структурами на національному і регіональному рівнях".

Цілком очевидно, що діяльність фонду "Карітас" ґрунтується, насамперед, на католицькій солідарності у всьому світі. Зрозуміло, що вітчизняні благодійні фонди, створені на індивідуально-громадянських основах, не здатні досягти таких результатів. Виняток становлять фундації, засновані окремими олігархами (як от фонди В. Пінчука, Р. Ахметова, О. Фельдмана тощо), але кількість їх обмежена. Тим більше, що значна частина таких діячів спрямовують велику частину благодійних коштів також на підтримку власних національних або релігійних громад.

Перейдімо до розгляду ситуації у сфері освіти. Згідно із застарілими та не дуже повними даними Міністерства освіти і науки, частка учнів загальноосвітніх середніх навчальних закладів, що навчаються або вивчають мову національних меншин, приблизно дорівнює їхній частці у складі населення (22,2% за

переписом 2001 р.) [8]. Щоправда, можна казати про певну диспропорцію у бік навчання або вивчення російської мови порівняно з мовами інших меншин, що є наслідком як підрадянської асиміляції, так і свідомої державної політики. Адже останнім часом Міносвіти наполегливо впроваджує вивчення школярами російської мови замість другої іноземної [14; 20].

З іншого боку, приватними навчальними закладами та поза-шкільними центрами освіти охоплено лише незначну кількість учнів із числа представників національних меншин – менш як 32,5 тис. порівняно з 2,8 млн. лише у загальноосвітніх державних і комунальних школах [8]. Відтак, потенційні можливості залучення національних громад до фінансування освітнього процесу залишаються ще дуже великими.

Як же підходить до вирішення цього питання Міносвіти? При цій установі 2012 р. також створено Громадську раду, до складу якої входить 27 осіб [18]. З них двоє представляють національні організації – Національний конгрес вірмен України та Київську татарську громаду, а один релігійну – Православний батьківській комітет. Вибір не дуже зрозумілий, але це компенсується тим, що з 2010 р. при Міносвіти існує окрема Громадська рада керівників освітніх програм всеукраїнських громадських об'єднань національних меншин України [15]. Отже, маємо справу з типовим патерналістським підходом, коли (в ідеальному випадку) національні спільноти висловлюють свої потреби та слідкують за тим, як держава їх задовольняє. Уривчаста інформація про діяльність цієї ради дозволяє дізнатися про конкретні питання, які вона обговорює. Так, на останньому засіданні в червні 2013 р. йшлося про:

- надання олімпіадам із мов національних меншин України статусу всеукраїнських;
- стан та перспективи розвитку національної освіти вірмен України;
- виконання Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин в системі освіти України;
- стан забезпечення підручниками загальноосвітніх навчальних закладів із навчанням і вивченням мов національних меншин України;
- забезпечення рівності умов між випускниками шкіл з українською мовою навчання та навчання мовами національних мен-

шин при здійсненні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень для вступу до вищих навчальних закладів [3].

Офіційна інформація про хід обговорення та рішення, що були ухвалені Міносвіти за наслідками цього засідання, наразі невідома. Можна констатувати, що з боку національних організацій наявне бажання пов'язати громадську та державну роботу в галузі освіти.

Розгляньмо, нарешті, ситуацію в культурній сфері. У складі Міністерства культури України сьогодні є Департамент у справах релігій та національностей – колишній окремий держкомітет (а ще раніше – повноцінне міністерство). Цікаво звернути увагу вже на саму структуру цього департаменту: тут, зокрема, є відділ сприяння міжнародній, соціальній та гуманітарній діяльності релігійних організацій і відділ національних меншин України та української діаспори [7]. Неважко побачити, що, якщо від релігійних організацій міністерство хоча б очікує певної самостійної діяльності, то національні меншини й українська діаспора, вочевидь, від початку розглядаються лише як об'єкт державної допомоги.

Є при Мінкульті і своя Громадська рада, створена у січні 2012 р. До її складу входить 88 осіб. З них 10 представляють релігійні структури: УПЦ Київського Патріархату, Керівний центр "Патріарша Курія" УГКЦ, Римо-Католицьку Церкву, Українську Християнську Євангельську Церкву та Всеукраїнський Союз об'єднань Євангельських Християн-Баптистів, Духовне управління мусульман України та Ісламський культурний центр м. Києва, Релігійне Об'єднання Громад Прогресивного Іудаїзму України, а також громадські організації "Інститут релігійної свободи" та "Інститут християнської демократії", які можна умовно віднести до цієї категорії.

Національні спільноти репрезентовані 13 членами ради від таких організацій: Українська Всесвітня Координаційна Рада, Правозахисний громадський рух "Російськомовна Україна" та Слов'янський рух, Асоціація німців України та Рада німців України, Асоціація болгар України та Одеський болгарський культурно-просвітницький Клуб "Огнище", Національний конгрес вірмен України та Київська вірменська громада, Федерація грецьких товариств України, Всеукраїнська національно-культурна

молдавська асоціація, Єврейський форум України та ВГО "Діаспора чеченського народу" [17].

Неважко побачити, що представництво абсолютно випадкове й геть зовсім незрозуміле, адже одні спільноти представлені двома організаціями кожна, а більшість (навіть загальноукраїнських) взагалі не репрезентовані. У складі Громадської ради було створено, зокрема, Комісію з питань релігії та Комісію з питань міжнародних відносин та захисту національних меншин України. Перша з них за минулий час збиралася двічі й розглядала питання щодо ухвалених парламентом змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації", щодо наказу Мінкульту "Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього", а також "проблематику духовного здоров'я суспільства" [4; 5]. Друга зібралася один раз, щоб розглянути проект сумнозвісного закону Колесніченка–Ківалова "Про засади державної мовної політики". До честі членів Комісії, вони рішуче рекомендували Верховній Раді відхилити зазначений законопроект [12]. Але в цілому очевидно, що питання практичної взаємодопомоги релігійних і національних організацій, з одного боку, і держави, з іншого, не спадали їм на думку.

У повному складі Громадська рада при Мінкульті збиралася один раз, у жовтні минулого року. Ось перелік питань, що їх було винесено на обговорення: "Про внесення змін до граничної чисельності членів Громадської ради", "Про внесення змін до персонального складу Громадської ради", "Про заборону утримання і використання у виступах тварин у цирках", "Про робочу групу з міжнародного співробітництва Громадської ради", "Щодо обов'язковості погодження проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень і проектів відведення земельних ділянок Головним управлінням охорони культурної спадщини КМДА", "Про випадки незаконного виготовлення паспортів на пам'ятки місцевого значення", "Стан і проблеми обліку пам'яток в Україні", "Про прояви корупції у сфері культури".

З цього переліку стає цілком очевидним, що, по-перше, питання розвитку культури національних спільнот не перебувають у фокусі першочергових інтересів Громадської ради, а по-друге, що

закономірно, її не цікавлять можливості отримання державою підтримки у сфері культури з боку національних і релігійних організацій. Щоправда, останній пункт порядку денного, напевно, міг би торкатися деяких "національних" питань. Адже бюджетом 2012 р. міністерству було виділено 4,5 млн грн. на "заходи з відтворення культури національних меншин, заходи Української Всесвітньої Координаційної Ради, заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, заходи щодо встановлення культурних зв'язків з українською діаспорою, заходи щодо зміцнення зв'язків закордонних українців з Україною та забезпечення міжнародної діяльності у сфері міжнаціональних відносин", а також близько 8 млн грн. на "фінансову підтримку друкованих періодичних видань культурологічного напрямку, газет мовами національних меншин, фінансову підтримку гастрольної діяльності вітчизняних виконавців". Очевидно, що за такого поєднання абсолютно різних статей видатків та загальної непрозорості розподілу коштів, їх отримання прямо залежить від наближеності до керівництва міністерства.

Найуспішнішою місцевою національною громадою в Україні може вважатися єврейська община м. Дніпропетровська. Згідно з її офіційним звітом [1], у 2010 р. нею було витрачено 234,3 млн. грн. Більша частина цих коштів (222,3 млн. грн.) пішла на зведення багатофункціонального центру "Менора" (комплекс із семи різновисоких веж) з музеєм "Пам'ять єврейського народу і Голокост в Україні". Загальна площа експозиції останнього складає близько 3 тис. кв. м. За винятком 325 тис. грн. на адмінвидатки, решта коштів (11,6 млн. грн.) було витрачено на різноманітну общинну діяльність [13].

Три чверті коштів фонду (183,3 млн. грн.) надійшли від приватних спонсорів, причому 96% – від спонсорів вітчизняних. Ще 19% (47 млн. грн.) надали приватні комерційні структури, причому знов-таки 99,7% – вітчизняні. Благодійні фонди перерахували 3,5% (8,6 млн. грн.), доля вітчизняних склала 98,9%. Ще 2,1% (5,2 млн. грн.) надали різні єврейські організації. І лише тут переважають донори із-за кордону (99,7% усіх надходжень), що підкреслює виняткове становище Дніпропетровської общини в українській єврейській спільноті.

Взагалі слід визнати, що так саме, як фонд "Карітас" завдячує своїм досягненням міжнародній католицькій солідарності, єврейська община Дніпропетровська існує й розвивається за рахунок солідарності етнічної. Не використовувати цей ресурс для вирішення загальнодержавних завдань є, на нашу думку, необачним марнотратством.

Поширеною є думка, що негаразди у сфері державної національної політики різко посилювалися після ліквідації наприкінці 2010 р. окремого Державного комітету у справах національностей та релігій і передачі його функцій Міністерству культури. Проаналізуємо останній державний програмний документ, створений за часів існування цього відомства. У травні 2007 р. Кабінетом міністрів було ухвалено "Комплексні заходи з реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин та розвитку культур національних меншин України на період до 2010 року" [19, с. 496–502]. Їх виконавцями зазначені (згідно із тогочасною структурою вищих органів виконавчої влади), крім Держкомнацрелігій, Міністерство культури і туризму, Національна академія наук України, Міністерство юстиції, Міністерство освіти та науки, Держкомтелерадіо, Фонд держмайна, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Держкомархів, а також Рада міністрів АР Крим і регіональні держадміністрації.

Слід підкреслити, що співучасть в організації цих заходів громадських організацій передбачене лише по кількох позиціях. Це не означає, що національні товариства не мали до них долучатися. Навпаки, значну частину з них саме вони і проводили. Але наші державні органи в принципі не звикли планувати і здійснювати спільні дії з громадськістю, обмежуючись або наданням фінансування, або, навпаки, запрошенням до декоративних оргкомітетів.

Зазначимо одразу, що жоден з пунктів не стосується діяльності Міністерств охорони здоров'я та соціальної політики. Ці напрямки діяльності національних організацій від початку залишилися поза увагою уряду. Але саме тут держава потребує найбільшої підтримки з боку громадськості. Щоб збагнути це, досить подивитися на структуру видатків державного бюджету. На 2012 р. загальна сума їх мала скласти 413,6 млрд грн. Із них на Держкомтелерадіо – 1,4 млрд. (0,3%), Міністерство культури (разом із колишнім Держкомнацрелігій) – 2,4 млрд. (0,6%),

НАН України – 3 млрд (0,7%), Міністерство юстиції (разом з колишнім Держкомархівом) – 4,7 млрд (1,1%), Міністерство освіти і науки, молоді та спорту – 27,3 млрд. (6,6%).

Видатки соціальних відомств видаються співставними. Так, Міністерству охорони здоров'я передбачено 8,2 млрд. грн. (2,0%), а Міністерству соціальної політики – майже 6 млрд. (1,4%). Але існують ще видатки Пенсійного фонду 64,5 млрд. грн. (15,6% бюджету), з яких 15,3 млрд. (тобто, майже чверть) – це покриття дефіциту коштів фонду. Очевидно, що держава дуже потребує не лише пенсійної реформи, а й допомоги з боку громадськості у справі підтримки літніх людей.

Це далеко не все. Не менші кошти на соціальні потреби закладено до бюджетів інших відомств. Так, Міністерству енергетики та вугільної промисловості передбачено 3,9 млрд грн. на компенсацію Національній акціонерній компанії "Нафтогаз України" різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання для виробництва теплової енергії, яка споживається населенням. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства мало отримати 15,9 млрд грн. на субвенцію місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування. Але найбільше соціальних витрат закладено у бюджеті Міністерства фінансів. 2012 року це відомство мало виплатити різного роду субвенцій на суму порядку 32 млрд. грн.

Разом соціальні видатки різних відомств мали скласти у 2012 р. понад 140 млрд. грн., або третину державного бюджету. Такою самою структура державних видатків була і раніше. Здається, що за таких умов держава мала бути зацікавленою у залученні до співфінансування та співвідповідальності за соціальну сферу національних та релігійних громад, тим більше, що багато з них вже мають успішний і масштабний багаторічний досвід у цій справі.

Але повернімося до "Комплексних заходів". Документ містить 72 пункти. З них половина – це разові культурні акції: проведення фестивалів (18 пунктів), днів культури та пам'ятних днів (10 пунктів), різноманітних свят, виставок та інших культурних акцій (9 пунктів). Ще чверть – це так само разові акції організаційного та науково-просвітницького характеру: проведення засідань, конгресів, конференцій, семінарів та круглих столів (8 пунктів), здійснення окремих книжкових видань (6 пунктів), проведення дитячих конкурсів та олімпіад (3 пункти). Далі 6 пунктів пов'язані зі співпрацею із ЗМІ: фінансова підтримка національних газет, створення кіно- та аудіопродукції з історії, побуту та культури національних меншин, запровадження циклу телепередач з питань міжетнічної злагоди й толерантності, а також висвітлення у ЗМІ різноманітних заходів.

На більш-менш системну роботу програма відвела 12 пунктів, тобто шосту частину. По-перше, це наукова робота, переважно соціологічного профілю. Далі йде розв'язання міждержавних проблем, а саме продовження роботи змішаних міжурядових комісій (українсько-угорської, українсько-румунської та українсько-словацької) з питань забезпечення прав національних меншин і задоволення їхніх національно-культурних потреб (п. 47). Як відомо, саме діяльність цих комісій було припинено останнім часом. Можна припустити, що якби в їх роботі більш активну та змістовну участь брали повноважні представники усіх (а не лише титульних) національних меншин з обох боків кордону, результати діяльності цих інститутів були б набагато більшими.

Наступне питання є найбільш нагальним для наших так само звиклих до державного патерналізму національних організацій. Йдеться про "надання приміщення та забезпечення функціонування Будинку національностей у м. Києві" (п. 46) та "сприяння діяльності регіональних центрів розвитку культур національних меншин" (п. 37). Однак ці питання так і залишилися нерозв'язаними.

Далі йде блок довгострокових культурних заходів:

– "забезпечення державної охорони пам'яток історії та культури, увічнення пам'яті видатних діячів культури та мистецтва представників національних меншин" (п. 42);

– "сприяння створенню туристичних маршрутів у місцях компактного проживання національних меншин з метою ознайомлення з їх етнічною, культурною та мовною самобутністю" (п. 43);

– "організація та забезпечення функціонування постійного лекторію, присвяченого різним аспектам міжетнічної толерантності" (п. 45) й, нарешті,

– "створення музейної експозиції "Обряди і традиції кримчаків" у народному музеї кримчаків у м. Сімферополь" (п. 10).

За винятком державної охорони пам'яток, решта пунктів викликає запитання. Чому, наприклад, комерційний проект – створення туристичних маршрутів – не може бути здійснений самими національними товариствами? Може, через обмеження підприємницької діяльності для недержавних організацій, що значно утруднюють їх самофінансування? Так, наприклад, у червні 2011 р. в Бахчисарайі було презентовано туристично-інформаційний центр, відкритий Агентством регіонального розвитку "Бахчисарай" за підтримки бахчисарайських районної та міської рад, Бахчисарайської райдержадміністрації. Фінансування проекту здійснило Посольство Чехії в Україні та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в межах проекту "Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність" [21].

Державна підтримка культур зникаючих народів заслуговує на схвалення. Але варто тоді таку експозицію створити вже у державному музеї, де нею б опікувалися фахівці. А так знову бюджетні гроші буде витрачено на аматорську діяльність за етнічною ознакою.

Наостанок про заходи у галузі освіти та роботи з дітьми. По-перше, це розроблення навчальних програм філологічного профілю з російської та інших мов національних меншин, інтегрованих курсів "література" (література національних меншин і зарубіжна) для загальноосвітніх навчальних закладів з навчанням російською та іншими мовами національних меншин (п. 59). За безумовної важливості цієї роботи, на нашу думку, не менш важливим є розробка аналогічних програм з історії відповідних народів та їх історичних батьківщин, що сприяли би подоланню негативних стереотипів та багатовікових непорозумінь між різними народами, що мешкають в Україні, а також забезпечили

би підвалини для створення єдиної української політичної нації. Таку роботу неможливо провести силами лише фахівців Міносвіти або академічних істориків. Очевидно, що тут має бути залучена третя сторона – представники національних спільнот, що мали б забезпечити урахування меншинного погляду на зазначені проблеми.

"Комплексом заходів" було передбачено ще два освітньо-виховні проекти: "забезпечення проведення у навчальних закладах тематичних уроків, семінарів, засідань, "круглих столів", виховних годин, конкурсів газет і плакатів з питань запобігання виникненню міжетнічних конфліктів, утвердження ідей міжнаціональної злагоди й толерантності" (п. 58) та "сприяння у проведенні міжнародного дитячого табору національних меншин "Джерела толерантності"" (п. 17). Проблема полягає в тому, що на практиці у виконанні другого пункту держава обмежується наданням фінансової підтримки, а перший, навпаки, як правило, здійснюється силами вчителів без залучення представників етнічних спільнот. У той же час, зрозуміло, що співпраця у навчально-виховному процесі держави і громадських організацій у такому делікатному питанні, як національне, може сприяти не лише здійсненню конкретних заходів, а й набуттю обома сторонами нових знань і навиків, порозумінню не лише дітей, а й дорослих.

Зазначений підхід до національної політики не відійшов у минуле разом із Держкомнацрелігій. Останній документ, у якому цим проблемам присвячено певне місце, це "Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2013 рік", затверджена Указом Президента від 5 липня поточного року. У першому розділі цього документу, присвяченого політичним та економічним питанням, міститься пункт 1.1.1.4. "Захист прав національних меншин", виконання якого покладено на Міністерство культури. В ньому передбачається, серед усього іншого, продовжити взаємодію з громадськими об'єднаннями національних меншин; сприяти збереженню і розвитку етнічної самобутності національних меншин, ужити необхідних заходів, спрямованих на забезпечення толерантності та міжнаціональної злагоди в українському суспільстві; сприяти активізації міжнародного співробітництва у сфері захисту прав національних меншин; сприяти

законодавчому вирішенню проблемних питань, пов'язаних з відновленням прав осіб, депортованих за національною ознакою.

Основний захід – продовжити надання організаційної та фінансової підтримки громадським об'єднанням національних меншин у проведенні культурно-мистецьких та мовно-просвітницьких заходів, спрямованих на забезпечення розвитку культури національних меншин і збереження культурного розмаїття; організувати проведення засідань двосторонніх міжурядових комісій (українсько-угорської, українсько-словацької, українсько-румунської) з питань забезпечення прав національних меншин". Тобто, перед нами звичний патерналістський набір загальних декларацій та обіцянок фінансової підтримки без будь-якої спроби змінити усталені стосунки між державою та громадськістю, залучити національні товариства до вирішення нагальних суспільних проблем.

Якщо ж держава все таки визнає бажаним одержання від національних спільнот усього того, що вони можуть їй дати, вона має замислитися над іншою частиною проблеми. А саме над тим, що вона має, у свою чергу, для цього зробити. Перше й головне питання – фінансове (ширше, матеріальне) точніше, можливість мобілізації коштів усередині країни. Потреби національних спільнот мають фінансуватися вітчизняними приватними або корпоративними спонсорами. Для їхнього стимулювання має бути ухвалене відповідне законодавство про благодійну діяльність, що передбачає широкий спектр податкових пільг.

Акцент на внутрішні ресурси зумовлений тим, що гроші, які приходять ззовні, навіть за благодійними грантами, як правило, даються на проекти, ідеологія яких відповідає загальним уявленням і цілям організацій і країн, що їх виділяють. Не слід бачити тут злого наміру, але психологічно зрозуміло, що будь-яка людина (організація, держава), у першу чергу, керується власними настановами щодо того, що треба робити. Чи не перевищать бюджетні втрати від пільг з оподаткування вигоди від розвитку національних спільнот? По-перше, пряма економія бюджетних ресурсів є лише одним з позитивних ефектів зміцнення національних громад. Точно підрахувати вигоди від поліпшення зовні- і внутрішньополітичної ситуації, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і зниження рівня злочинності сьогодні не видається можливим. По-

друге, дуже багато людей, які сьогодні ухиляються від сплати податків державі, із задоволенням пожертвують кошти на потреби своїх національних громад. Психологічна причина цього дуже проста: людина набагато легше розстається із грошми, якщо чітко знає, на що вони підуть, і може проконтролювати їх використання. По-третє, ефективність кожної гривні, витраченої обцининими організаціями під безпосереднім контролем спонсорів, набагато вище тієї, що пройде крізь знеособлений державний бюрократичний апарат.

Пряме бюджетне фінансування безумовно необхідне, але має бути зведеним до мінімуму й застосовуватися лише для підтримки зникаючих народів і культур, кількість яких на території України вкрай обмежена.

Як попередити зловживання, пов'язані з діяльністю благодійних організацій, наділених податковими пільгами? Усі зловживання виникають насамперед через те, що пільги одержують обрані благодійні організації, незалежно від того, результатом якої діяльності є отриманий ними прибуток. Іншими словами, якщо церковна структура може безмитно ввозити цигарки через кордон, можна бути впевненим, що вона негайно стане "пральною машиною" для всіх імпортерів цигарок. Зовсім інша ситуація, коли пільги можуть отримувати будь-які комерційні організації, але лише за умови передачі коштів на певні цілі й певним структурам. Цілями, у нашому випадку, є пряма підтримка освітніх, соціальних, культурних установ національних і релігійних громад. Частка коштів, які при цьому можуть витрачатися на адміністративні витрати, має бути визначена в законі. Структури, через які мають проходити зазначені кошти, – це благодійні фонди, створювані при національно-культурних автономіях. Тут важливо підкреслити, що по своїй суті національно-культурна автономія, як форма самоорганізації національного співтовариства, може бути тільки одна в кожній національній громаді. Отже, у рамках конкретної адміністративної одиниці (міста, області, країни) може існувати тільки одна російська, єврейська, молдавська тощо автономія й при ній, відповідно, один благодійний фонд. Це дозволяє одразу вирішити два питання. По-перше, значно спрощується контроль над отриманням і витратою коштів. По-друге, дуже швидко зникне

безплідна й беззмисловна конкуренція національних організацій. Їхні лідери просто змушені будуть знаходити способи співіснування в рамках однієї структури. А це усуне непотрібне дублювання й оптимізує общинні витрати. Зрозуміло, що "політична" конкуренція за місце у керівництві автономії нікуди не зникне. Але з'явиться можливість надати їй цивілізованих і законних форм.

Створенням умов для успішного наповнення фінансової бази національних спільнот аж ніяк не будуть вичерпуватися завдання державної етнополітики. Відзначимо ще декілька ключових моментів. Запобігання або (у крайньому випадку) оперативна ліквідація міжетнічних конфліктів. Для цього повинна бути створена ефективна громадсько-державна система моніторингу життя національних спільнот, що буде перебувати у постійній взаємодії як із самими національними організаціями, так і з відповідними органами державної влади, у т.ч. МВС, СБУ, прокуратурою.

Що стосується законодавчої бази діяльності національних організацій, то основним тут варто вважати ухвалення законів про національно-культурну автономію; про благодійність, який визначав би розмір і порядок одержання пільг для спонсорів і одержувачів допомоги, у тому числі у сфері національного та релігійного життя; про національну освіту із затвердженням відповідних навчальних програм; про імміграцію, який визначає порядок і квоти в'їзду на постійне проживання в Україну, порядок одержання іммігрантами податкових й інших пільг і відповідні зобов'язання, на них покладені.

Здійснення цих кроків може привести до цілої низки позитивних наслідків, а саме:

- закласти нові підвалини державно-громадських стосунків;
- створити матеріальну базу розвитку громадянського суспільства;
- розв'язати значну частину соціальних і гуманітарних проблем;
- істотно розвантажити державний і місцевий бюджети;
- зміцнити низову общинну структуру суспільства;
- поліпшити загальний моральний клімат;
- зміцнити політичну цілісність української держави;
- підсилити міжнародні позиції України й прискорити її інтеграцію до єдиної Європи.

Список використаних джерел та літератури

1. Благотворительный фонд "Днепропетровская еврейская община" предоставляет информацию о результатах своей деятельности за 2010 год // Шабат-Шалом. Днепропетровская еврейская газета. – 2011. – Дек. – № 12 (227).
2. В Великобритании мусульманскую школу закрыли за половую сегрегацию (2 октября 2013 г.) // Newsru.com. [WWW document] URL <http://www.newsru.com/world/02oct2013/muslimschool.html> (3 листопада 2013 р.).
3. Відбулося чергове засідання Громадської ради керівників освітніх програм всеукраїнських громадських об'єднань національних меншин України (б/д) // Міністерство освіти і науки України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://mon.gov.ua/ua/news/archive-news/88-vidbulosya-chergove-zasidannya-gromadskoj-radi-kerivnikiv-osvitnikh-program-vseukrajinskikh-gromadskikh-obednan-natsionalnikh-menshin-ukrajini/page0/> (3 листопада 2013 р.).
4. Громадська рада допоможе Міністерству культури України з формуванням політики у сфері релігії (8 червня 2012 р.) // Міністерство культури України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://195.78.68.75/mincult/uk/publish/article/289134> (3 листопада 2013 р.).
5. Громадська рада Мінкультури пропонує реєструвати релігійні організації за принципом "єдиного вікна" (4 липня 2012 р.) // Міністерство культури України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://195.78.68.75/mincult/uk/publish/article/289134>, <http://195.78.68.75/mincult/uk/publish/article/292327> (3 листопада 2013 р.).
6. Гулевська-Черниш А., Заболотний А. Європейська благодійність: ми і вони // Дзеркало тижня. – 2013. – 1 лют. – № 4.
7. Департамент у справах релігій та національностей (17 вересня 2013 р.) // Міністерство культури України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://195.78.68.75/mincult/uk/publish/article/265586> (3 листопада 2013 р.).
8. Задоволення освітніх потреб представників національних меншин України. Загальні відомості (б/д) // Міністерство освіти і науки України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/56/694/zagalni-vidomosti/> (3 листопада 2013 р.).
9. Законодавство України // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал [WWW document] URL <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main> (3 листопада 2013 р.).
10. Інформація про виконання Плану заходів з реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства у 2011 році (б/д) // Міністерство соціальної політики України.

Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://mlsp.kmu.gov.ua/-document/138051/Plan2012.doc> (3 листопада 2013 р.).

11. Карітас України на службі людям. 2012 (б/д) // Карітас України. Веб-сайт [WWW document] URL http://www.caritas-ua.org/images/-caritas_ua_2012.pdf (3 листопада 2013 р.).

12. Комісія з питань міжнаціональних відносин та захисту національних меншин України обговорила проект Закону України "Про засади державної мовної політики" (27 червня 2012 р.) // Міністерство культури України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://195.78.68.75/-mincult/uk/publish/article/291649> (3 листопада 2013 р.).

13. Община сьогодні (б/д) // Днепропетровская еврейская община. Веб-сайт [WWW document] URL <http://www.djc.com.ua/obchina> (3 листопада 2013 р.).

14. Оніщенко О. Do you speak російською? // Дзеркало тижня. – 2013. – 7 черв. – № 20.

15. Про Громадську раду керівників освітніх програм всеукраїнських громадських об'єднань національних меншин України. Наказ МОН (14 вересня 2009 р.) // Osvita.ua. Веб-сайт [WWW document] URL <http://osvita.ua/legislation/other/4829/> (3 листопада 2013 р.).

16. Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України. Наказ (24 вересня 2012 р.) // Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145002&cat_id=98186 (3 листопада 2013 р.).

17. Склад Громадської ради при Міністерстві культури України (б/д) // Міністерство культури України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/273505> (3 листопада 2013 р.).

18. Склад Громадської ради при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України (24 травня 2012 р.) // Міністерство освіти і науки України. Офіційний веб-сайт [WWW document] URL <http://www.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/96/spisok-chleniv-gromadskojji-radi-pri-ministerstvi-osviti-i-nauki-molodi-ta-sportu-ukrajini/> (3 листопада 2013 р.).

19. Табачник Д.В., Попов Г.Д., Воронін В.М., Пилипенко Т.І. Розвиток етнопонаціональних відносин в Україні: Стан, тенденції, перспективи. – Львів, 2007.

20. Угорським школам не дозволили вивчати українську мову замість російської (28 вересня 2013 р.) // Новини Закарпаття. Інформаційний портал [WWW document] URL <http://transkarpatia.net/2013/09/28/ugorskim-shkolam-ne-dozvolili-vivchati-ukrayinsku-movu-zamst-rosyskoyi.html> (3 листопада 2013 р.).

21. Хорунжая Т. Крым: потенциал толерантности // Форум націй. – 2011. – Черв. – № 6 (109).

4.6. Формування державної політики щодо мусульманських громад в Україні

Українська влада і політичний іслам

Серед зазначених головних глобальних тенденцій суспільного розвитку на зламі ХХ–ХХІ століть особливу стурбованість політичних аналітиків викликає вибухоподібний процес ісламського відродження. Актуальність цієї теми для сучасної України є беззаперечною. Відбувається зростання кількості мусульман в Україні, насамперед за рахунок імміграції, підвищується також народжуваність серед них. Згідно статистики самих релігійних організацій, кількість мусульман у нашій країні практично наблизилася до цифри у 2 млн. чоловік, або близько 5% населення. Зросла також діюча у країні релігійна мережа мусульман, яка за останні 3 роки збільшилася на 78 одиниць. Відповідно, ісламські організації нині вже мають у країні 8 духовно-адміністративних центрів. Вони об'єднують 1217 мусульманських громад, що існують у різних регіонах нашої держави, переважно в Автономній республіці Крим. Тут діють 1005 мусульманських громад та осередків. У Північному та Центральному регіонах функціонують 54, у Західному регіоні – 5 осередків. У громадах діють 550 священнослужителів, у тому числі 56 іноземців. В 15 навчальних закладах навчаються 345 слухачів. У країні діють 4 мусульманські культурні центри, які випускають газети українською, російською та арабською мовами, підтримують мовні школи, здійснюють культурницькі програми. Громадські організації мусульман займаються благодійництвом. Українські мусульмани зазнають помітних впливів з-за меж нашої країни, внаслідок чого виникла і зміцнюється тенденція політизації мусульманського середовища.

Українському політичному класу протягом усіх років незалежного існування України стабільно притаманна недооцінка значення впливу мусульман та зростання радикального ісламу у найближчому майбутньому. Представники владних інститутів ставляться до ісламу і мусульман як до звичайної конфесії. Гідним уваги з боку державних чиновників, судячи з фактів суспільного життя, вважається передусім православ'я, а цілий сектор релігійно-політичних процесів, незвичних для багатьох українців, проте

дуже важливих для з безпекової точки зору, залишається поза увагою. Між тим, за останні десять років українські мусульмани виявилися втягнутими у процеси, які відбуваються у світовій ісламській уммі, про що свідчать активна діяльність партії Хізб ат-Тахрір, поява в Україні таблігітів, хабашитів, салафітів.

Серед більшості слов'янського населення України переважає насторожено-вичікувальне ставлення до проблеми. Тому існує суспільна потреба у виробленні в українських громадян чіткого, вираженого, об'єктивного погляду на явища, пов'язані з глибинними рухами в ісламському середовищі. Це, в свою чергу, вимагає наукового узагальнення, систематизації та упорядкування відомостей про феномен ісламу, об'єктивної оцінки ісламської політики, проблем мусульман у сучасному глобалізованому релігійно-політичному просторі.

Проблема ісламу і мусульман має в Україні свої особливості, зумовлені її незвичністю для суспільства. Фактом стає поява і поширення упередженого ставлення до мусульман. Так, соціологи фіксують появу таких настроїв в певному сегменті українського соціуму. Частина його хворобливо і напружено реагує на появу широкого кола осіб з незвичними біо-антропологічними характеристиками. Київський міжнародний інститут соціології у своєму дослідженні листопада-грудня 2010 р. зафіксував наявність ксенофобських орієнтацій. Директор цього інституту В. Паніотто зауважив, що 52,7% опитаних налаштовані позитивно відносно можливості приїзду і проживання в Україні людей інших рас, етнічної і релігійної приналежності. Проте 8% опитаних – негативно. Приблизно у 1% респондентів високий рівень екстремістської орієнтації, ще в 19% зафіксовані окремі елементи ксенофобських настроїв у побуті і в спілкуванні [1, с.2].

Під впливом мас-медіа в країні підноситься ісламофобія. Медійний образ мусульманина на телебаченні є переважно негативним, тут він зображується як потенційний екстреміст, терорист, "ваххабіт". Упередженість щодо мусульман призвела у жовтні 2013 року до пожеж (вірогідно підпалів) у двох кримських мечетях, в останні роки траплялися випадки руйнування й плундрування історичних і нових мусульманських кладовищ в АРК, а кидання каміння і розфарбовування будівель мечетей образливими

ісламофобськими написами стали для кримських мусульман звичними.

В Автономній республіці Крим виник важко розв'язуваний комплекс політико-правових проблем, пов'язаних з ісламом та життям мусульман: визнанням правового статусу Меджлісу; врегулюванням відносин української влади з Меджлісом та представництвом кримськотатарського народу при Президентові України; з появою кримськотатарських партій Міллі Фірка, Авдет та релігійної партії Хізб ат-Тахрір; з реституцією майна, що історично належало мусульманським громадам Криму, зокрема з поверненням вакуфних земель, відновленням права на них мусульманської спільноти; відновленням історичної топоніміки Криму; ліквідацією суперництва між окремими групами мусульман, не однаковою мірою наближених до центральної української влади тощо. Практичного значення набуває й проблема пошуку принаймні деяких дотичних точок між правовою системою Української держави та соціально-правовими настановами ісламу. Проблема політизації ісламу в Україні внаслідок невирішеності його проблем може постати на весь свій зріст.

Політичний клас України не усвідомлює важливості ісламського фактору у сучасному світі, дотримується в цілому застарілої радянсько-комуністичної парадигми про несуттєве значення релігії у суспільних справах. Урядові чинники, виходячи з особистого життєвого досвіду, часто керуються архаїчним уявленням про абсолютну православність України, хоча релігійна статистика свідчить, що в країні проживають 14 млн. неправославних проти 31 млн православних. Владні установи не реагують на швидке зростання кількості мусульман у світі, Європі та Україні і на динаміку зростання ролі ісламу у глобальному масштабі. При цьому очільники правлячих інституцій не мають традиції дослухатися до рекомендацій вчених. Відсутня співпраця політичної та наукової еліт, хоча від узгодженості їхніх дій і мислення багато в чому залежить майбутнє України.

Однією з найгостріших проблем у відносинах між державною владою і мусульманськими організаціями є безперешкодне існування в Україні партії "Хізб ат-Тахрір аль-Ісламі" (Ісламська партія визволення). Основна загроза, пов'язана з цією релігійною

партією, виявляється у послідовному і категоричному неприйнятті хізбітами будь-якої національної державності, у системній пропаганді ідеї Всесвітнього Халіфату.

Серйозну проблему становить складність всебічної характеристики ХТ. Парадигму цієї течії від початку склали два концепти: 1) сучасне суспільство є язичницьким – тому його необхідно просвітити світлом Ісламу; 2) існують насправді лише дві партії: партія Бога (складеться з лідерів політичного ісламу та їх послідовників) і партія Сатани (всі їхні опоненти). Перша покликана піклуватися про ведення духовної і реальної Священної війни аж до запровадження правління Божого повсюди.

Перші відомості про окремих членів ХТ сягають у наші країні перших років постперебудовного часу. Потім з масою кримських татар-репатріантів з'явилися ті, хто ознайомився з окремими ідеями ХТ у Центральній Азії. На початку ХХІ ст. до них долучилися молоді люди з числа кримських мусульман. Добре освічені інтелектуали, частина з яких здобула освіту в зарубіжних ісламських університетах, стали апелювати до критично налаштованих місцевої влади через її зволікання з вирішенням проблем репатрійованих.

За даними Українського центру ісламознавства, більшість прибічників ХТ складає молодь у віці 20–30 років, яка мешкає переважно у Сімферопольському, Кіровському, Ленінському і Бахчисарайському районах, а також у містах південного узбережжя – Алупці, Симеїзі і передусім в Алушті, де діє громада "Давет", члени якої виявляють відкриті симпатії до ХТ.

Більшість дослідників погоджується з тим, що хізбіти шукають послідовників передусім в автономних мусульманських громадах, які реєструються як незалежні від Муфтіяту. Деякі з них були зареєстровані у 2000 р., однак з 2002 р. цей процес пришвидшився і тепер їх кількість досягла 40 одиниць. Більшість з них вже орієнтуються на ХТ [3, с.4]. Втім, прибічники ХТ трапляються і в громадах, підзвітних Духовному управлінню мусульман Криму.

Вірогідно, що причини, внаслідок яких члени якоїсь громади хочуть зареєструвати свою общину як автономну від ДУМК, у кожному випадку є різними. Серед них найчастіше називають протест проти фактичної підпорядкованості Муфтіяту багаторічним

незмінним лідерам Меджлісу (до жовтня 2013 р.); прагнення сповідувати іслам в його "чистому" (арабському) варіанті; бажання членів громади самостійно визначати своє ставлення до політичного ісламу; усвідомлення переваг прямого, без посередників, спілкування з закордонними спонсорами [4, с.3].

В експертному середовищі циркулюють припущення, що за реєстрацією нових громад постає фігура А.Таміма з його прибічниками "хабашітами", метою яких є нібито перепорядкування кримських мусульман Києву [5, с.6]. Ще одна гіпотеза пов'язана з протистоянням "донецьких мусульман", близьких до Партії регіонів, а також їхніх кримських однодумців, та Меджлісу, яке завжди посилюється напередодні парламентських та президентських виборів. Після злиття Партії мусульман України з Партією регіонів 17 грудня 2005 р. остання нібито почала пошук союзників серед мусульман Криму проти Муфтіяту і Меджлісу, серед членів і лідерів яких традиційно сильною була у 2000-ті роки підтримка українських національно-патріотичних сил [6]. Не виключено, що вплинули усі названі чинники.

Перший етап публічної діяльності ХТ в Україні розпочався після антиамериканського мітингу у Сімферополі у 2003 р. та відомого інциденту у кримській мечеті Кебір-Джамі в 2004 р., коли імам-хатиба мечеті було звинувачено керівництвом ДУМК у підтримці ХТ. Після цього конфлікту було вперше оприлюднено заяву кримських лідерів ХТ, в якій вони відкидали звинувачення у розколюванні ними єдності кримськотатарського народу і в намірах створити ісламську державу на частині української території. Санкції ДУМК проти симпатиків ХБ змусили хізбітів усвідомити, що їхні звичні методи на кшталт розповсюдження у мечетях листівок проти агресивної політики США в Іраку, а також поширення книжок серед одновірців перестали бути ефективними.

Головним сенсом другого етапу стало поширення ХТ серед кримської громадськості інформації щодо суті своєї діяльності на півострові. Нова інформаційна політика мала сприяти врегулюванню конфлікту з ДУМК, пошуку взаєморозуміння з більшістю мусульман, розширенню можливостей одержання кримчанами неперекручених відомостей про ХТ, узятих ними з "перших рук". Актив ХТ 13 жовтня 2004р. дав колективне інтерв'ю редакції веб-

сайту "Кримська Лінія". Наступного дня один з активістів кримського осідку ХТ Абдуселям Селяметов виступив у програмі журналіста В.Андронакі "Действующие лица" Чорноморської телерадіокомпанії (Крим). Месідж цих виступів полягав у відстоюванні мирної лінії ХТ у відносинах з ДУМК і Меджлісом, у сприянні єдності мусульман на ґрунті глибокого вивчення ісламу і безумовного дотримання приписів Корану і Сунни Пророка. ХТ налагодив випуск загальнокримської *суспільно-політичної газети* "Возрождение". Наклад газети постійно зростає – від 1 тисячі у 2005 р. до 21 тисячі у 2010 р. Газета демонструє відкриту політичну позицію членів ХТ – партії послідовників політичного ісламу. Надії ХТ на нормалізацію відносин з Муфтіятом з часом минулися, тому почастишали матеріали, критичні щодо ДУМК та персонально муфтія Емірالی Аблаєва

Найбільш резонансною акцією ХТ у Криму протягом 10-их років ХХІ ст. стала конференція "Іслам. Учора, сьогодні, завтра", яка відбулася 11 серпня 2007 р. у сімферопольському Будинку культури профспілок. Конференцію було присвячено річниці (за мусульманським календарем, започаткованим від дня "хіджри") ліквідації Халіфату указом Мустафи Кемалю. Головними доповідями стали наступні: "Розпад Халіфату та його наслідки для мусульман у цьому світі і світі наступному", "Хізб ат-Тахрір і заклик до відродження ісламського способу життя шляхом відновлення ісламської держави", "Іслам – розв'язання проблем усього людства, а не самих лише мусульман". Конференція засвідчила, що мусульманська автономна громада "Давет" (м.Алушта) перебрала на себе роль інтелектуального осереддя кримського ХТ. Його перехід до другого етапу – початку широкого обговорення в суспільстві та ЗМІ проблем світової умми і перспектив відродження Халіфату – став доконаним фактом.

Хоч якою буде подальша політична доля ХТ, сьогодні він має очевидні шанси стати специфічною рисою політичного ландшафту АРК. На користь цього свідчить наступне: а) ХТ є популярною ісламістською версією політичного ісламу, а елімінувати ісламизм з мусульманської політичної культури дослідники вважають неможливим [7, с.125]; б) кримські осередки ХТ зайняли ту нішу у релігійно-політичному житті Криму, яку довго не нава-

жувалися зайняти Муфтіят мусульман Криму – стати виразником політичних інтересів мусульман півострова і транслятором серед них політичних ідей, напрацьованих світовою ісламською соціально-політичною думкою; в) попри певну утопічність ідей ХТ, зростання кількості їх симпатиків вказує на зростаюче прагнення мусульманської частини населення відшукати вихід з важкого економічного становища; 3) логічна незавершеність і наївність ряду положень політичного вчення ХТ, непродуманість соціально-цивілізаційних наслідків у разі втілення (хай суто гіпотетичного) політичних проєктів ХТ не відлякують від "Хізб ат-Тахрір" частину наших співвітчизників-мусульман, навпаки – в епоху панування постмодернізму у масовій культурі ці якості роблять ідеї хізбітів привабливими, особливо для освіченої міської молоді.

Хізбітський рецепт нормалізації релігійного життя мусульман відповідно до настанов Корану і Сунни – ісламське просвітництво, відновлення ісламського способу життя, ведення джихаду (в широкому сенсі), відновлення дії Божественного Закону у мусульманських державах (заснованих не за шаріатом), відтворення Халіфату в усьому ісламському світі.

Позиція Української держави щодо ХТ тривалий час залишалася невизначеною. Не підпадаючи сповна під чинний закон про політичні партії, ХТ не може водночас вважатися і релігійною організацією. Вона являє собою синкретичне утворення, яке важко піддається звичній кваліфікації. До того ж, будучи забороненою за різними юридичними ознаками у багатьох країнах світу, ХТ в Україні не виявляє якоїсь радикальної або навіть терористичної активності. Тому визначення державою чіткої позиції щодо цього суперечливого соціального явища тривалий час відкладалося. З останніх кроків у вирішенні долі ХТ в Україні варто відзначити подання 27 березня 2008 р. до Верховної Ради АРК проєкту її постанови "Про заборону діяльності політичної партії Хізб-ут-Тахрір", авторами проєкту якого стали депутати ВР Криму А.Гриценко, М.Бахарєв, О.Крижко, та клопотання народного депутата Г.Москаля перед МЗС щодо висновків відносно підстав заборони ХТ у різних країнах, його виступи, в яких ХТ довільно прив'язується до відверто екстремістського угруповання "Ат-Такфір у'аль Хіджра" (такфірити).

Необхідно прорахувати можливі наслідки будь-якого рішення влади відносно подальшої долі ХТ – і позитивні, і негативні. Так, законодавче обмеження ХТ найвірогідніше може сприяти внутрішній консолідації тоді вже нелегальних структур ХТ, що утруднить надалі публічний контроль і наукове вивчення цього явища. На день подачі статті до друку (6.10.13) державного рішення відносно ХТ не було.

Присутність ХТ в Україні ще раз довела недосконалість чинного законодавства у частині процедури реєстрації статутів громадських та релігійних організацій. Консервація існуючої ситуації не є бажаною, оскільки хізбіти у дискусії з одновірцями легко беруть гору над ними завдяки своїй логіці, послідовності, впертості. Хізбіти розхитують також мир між конфесіями, який встановився за 22 роки державної незалежності. Хізбіти не сприймають будь-яку національну державу, заперечують її необхідність і доцільність для суспільства.

Проблема оптимізації відносин між державою і мусульманською спільнотою

Забезпечення основоположних принципів свободи совісті і релігійної свободи, реалізація цих прав у практиці відносин між державою і релігійними організаціями є одним з загально визнаних досягнень демократії в Україні. Держава взяла на себе гармонізацію відносин релігійних організацій між собою та між ними і державними установами, тобто регулює суспільні стосунки, що виникають з приводу релігійного життя за межами індивідуального віросповідання.

Аналіз проблеми показує, що держава чітко окреслила свої обов'язки перед релігійними організаціями, визначила коло тих повноважень, які є сферою її компетенції, що робить державну політику в галузі релігійно-церковного життя передбачуваною [8, с.3–5]. Гармонізація державно-релігійних відносин, в забезпеченні якої беруть українські мусульманські організації, здійснюється у комплексній співпраці трьох суб'єктів (акторів) соціальної дії: держави, релігійних організацій, громадянського суспільства. Тільки разом вони можуть забезпечити стан оптимальних відносин мусульманських організацій з владою і суспільством.

Визначальна роль держави зумовлена тим, що тільки вона за своєю природою здатна забезпечити розв'язання фундаментальних завдань, без чого мусульманські організації в Україні просто приречені назавжди залишатися у своїх соціально-культурних нішах. Перебування у переважно християнській країні створює для мусульман перспективу обмеження діяльності їхніх громад огороженою мечеті. Функціонально стати генератором виведення мусульманських спільнот зі стану соціальної ізоляції і потім модератором їх праці можуть тільки вищі державні інституції. Саме від неї залежать визначення цілей стратегічних відносин України з ісламським світом (це не правова, а політична задача) і розробка концепції державної політики стосовно ісламу і мусульман всередині країни. Очевидно, що це не дві різних задачі, а одна й та сама. Лише перша є за своєю суттю геостратегічна, а друга належить до галузі внутрішньої політики, однак її втілення здійснюється у прямій залежності від контексту міжнародних відносин.

Українські мусульмани – це не просто одна з багатьох конфесій, справа є набагато серйознішою. Вони є місцевими представниками могутнього ісламського світу. І, відповідно, ставитися до ісламу треба серйозно, з яким усвідомленням того, що у XXI ст. він стає одним із провідних акторів світової політики й економіки. Доцільно також відкрито визнати, що колишня політика невтручання і обережного спостереження над стихійними процесами в середовищі мусульман до сьогодні призводила лише до загострення процесів, пов'язаних з ісламом.

Від контактів зі світом ісламу багато у чому залежить місце України як гравця на міжнародній арені та її майбутнє. Вже зараз можна спостерігати досвід нашого ближчого сусіда – Росії у самовизначенні щодо цього важливого питання. Ця країна підійшла системно до розвитку відносин із ісламським світом. У Російській Федерації було створено Групу стратегічного бачення "Росія – Ісламський світ", Центр стратегічних досліджень "Росія – Ісламський світ", Центр арабських та ісламських досліджень, Російсько-арабську Ділову Раду, Центр партнерства цивілізацій, Фонд підтримки ісламської культури, науки й освіти. Урядом Росії було підтримано участь російських вчених у міжнародному русі інтелігенції зі штаб-квартирою у Кувейті під девізом "В ім'я спів-

робітництва культур і партнерства цивілізацій [9, с.38]. Заходи щодо зближення Росії з ісламським світом систематично патрунував попередній Президент Д.А. Медведєв, особливо після його зустрічі з муфтіями Північного Кавказу та інших регіонів Росії 28 серпня 2009 р.

В Україні назвати якісь відповідники цим крокам неможливо. Влада поки що не має аналогічних проєктів або ж принаймні не інформує громадськість про них. Втім, розробка аналогічного стратегічного курсу як ніколи актуальна. Після розробки стратегічного курсу доцільним буде перехід на другий рівень – розробка і реалізація державної політики стосовно ісламу і мусульман. Залишати цю вкрай актуальну проблему на розгляд окремих державних чиновників неможливо, оскільки поки що з нею поводяться відповідно до їхніх власних уподобань, які відбивають хіба що смаки родинного оточення, а не інтереси держави і суспільства. Якщо концепція Стратегічної програми і не сформульована, вона все одно існує у вигляді традиційно-усталених поглядів та психологічних установок перших осіб держави та вищого чиновництва (що й відбувається протягом останніх десятиріч в Українській державі). Однак у цьому разі надто переважає суб'єктивний фактор, який дуже залежить від особистих уподобань та традицій виховання можновладців. Вплив наукових обґрунтувань зводиться до мікроскопічного мінімуму, а держава не має обов'язкової для всього чиновництва концепції по недопущенню ризиків, пов'язаних з ісламом.

З урахуванням шкоди, якої зазнає держава за відсутності такої Стратегічної програми, для її розробки мають бути залучені кращі спеціалісти з питань геополітики, міжнародних відносин й ісламознавства, які відповідно до здобутків комплексу соціальних наук, а не власних смаків, уподобань і сенсацій, визначають основні концепти такої програми глобального бачення для України. Мета такої Програми – пошук нового місця України в ускладненому світі; ліквідація і попередження ризиків, пов'язаних з таким надзвичайно складним контрагентом, як Ісламський світ; усунення протиріч і конкуренції між ісламом і православ'ям в московсько-російському варіанті, симпатії до якого українська влада не приховує від суспільства. Суть такої Програми – використання іслам-

ського чинника в національних інтересах України. Прикладом має служити діяльність російського керівництва [Про це див. у:10, с.39].

Запозичення продуктивних положень російської моделі відносин між державою і мусульманськими установами матиме ряд переваг. Це відкрис шлях до тісніших контактів між релігійними установами тюрксько-мусульманських народів в Україні і в Росії, приміром, активізує нинішню взаємодію ДУМУ з релігійними установами Башкортостану. Звісно, має бути враховано специфіку України. Ряд експертів вважають, що, запозичуючи російську модель відносин держави з мусульманами, Україна позиціонуватиме себе як сателіта Росії, що вона через це автоматично перебере на себе ті самі ризики і загрози, з якими зустрілася Росія. Крім того, співвідношення сил між духовними управліннями мусульман в Росії складається в залежності від суперництва між провідними фінансово-олігархічними кланами. І все це протиборство може бути перенесено на територію України, що позбавить вітчизняних мусульман вільного вибору свого керівництва [11, с.40].

Незалежно від швидкості і повноти розробки Стратегічного курсу стосовно відносин з мусульманами і ставлення до ісламу, Українська держава вже у поточний період може і мусить зробити певні кроки для підняття соціального статусу мусульман та їхніх релігійних і релігійно-культурних організацій, що допоможе їм якомога більш повно розкрити свій позитивний потенціал. Допомога держави буде найбільш важливою і корисною у таких моментах.

1) Першим за вагою і значенням напрямом є повсякденна неухильна праця по створенню нормальних умов для повноцінного життя людей, зокрема й тих, хто сповідує іслам. Нехтування цим правилом у сучасному світі призводить до соціальних вибухів. Так, мирний характер арабських революцій підірвав основу радикальних ісламістських рухів. Для молоді відкрилися реальні надії на гідну працю, перспективи на здійснення кар'єри, на просування щаблями соціальної ієрархії. Ця обставина означає для України важливість послідовного здійснення реальних справ в інтересах конкретних людей.

2) Має бути здійснено комплекс заходів, які забезпечать досягнення стану реальної рівності всіх груп населення, включа-

ючи й мусульман. Потребують законодавчого гарантування права всіх мусульман на обов'язкову п'ятиразову молитву та халяльне (дозволене) харчування під час перебування мусульманина у місцях позбавлення волі або ж служби в українській армії. Доцільними було б дозволити молодим мусульманам не складати тести державного незалежного оцінювання у п'ятницю – особливий для них день.

3) Влада повинна більш строго і послідовно підходити до тих, хто провокує мусульман на протестні дії: плондрують мусульманські мечеті, кладовища, азида та інші культові споруди. Поряд з цим органи влади повинні підтримувати заходи, спрямовані на стримування й обмеження явищ ксенофобії, антисемітизму та ісламофобії. У відповідності до Закону про політичні партії доцільно нарешті наважитися і зняти з реєстрації відкрито конфесійну партію – ПМУ, яка формально існує й сьогодні, а її представники брали участь у роботі територіальних виборчих комісій на виборах до місцевих рад 2010 р. і до Верховної Ради у 2012 році.

4) Тільки держава спроможна налагодити за допомогою громадських організацій системний діалог між мусульманами і християнами, мусульманами й іудеями. Без посередництва держави лідери православних і ісламських організацій погоджуються лише на поодинокі акції суто демонстраційного характеру. Важливість такого діалогу визначається тим, що групи, які контактують, розмовляють і спілкуються, ніколи не підійдуть до ситуації відкритого конфлікту. Другою стадією діалогу, його вершиною мають стати спільні справи, міжконфесійні заходи – спільне благодійництво; спільні подорожі до святинь обох релігій; відвідування релігійних шкіл своїх опонентів; літні табори для ознайомлення дітей з цінностями не лише своєї, а й інших релігій; спільні протести проти плондрування мечетей і синагог; системні акції проти ксенофобії, антисемітизму та ісламофобії; обопільні протести проти акцій, які глибоко зачіпають релігійні почуття мусульман: спалень Корану, карикатур на пророка Мухаммада, висміювання жінок у хіджабах або демонстративний острах перед ними; спільна участь у фестивалях культур різних народів [12, с.8]. Вже напрацьована методика занурення в іноетнічну (нерідну) народну культуру, яка використовується у літніх таборах толерантності.

5) Після ліквідації Державного комітету у справах національності та релігій і редукації його до рівня департаменту у складі Міністерства культури Рада церков і релігійних організацій помітно знизила суспільну ефективність своєї праці, перетворившись на замкнене корпоративне співтовариство. Прагнучи закріпити за собою монопольний доступ до владних інституцій, нинішні члени Ради всіляко стримують вступ до Ради нових членів, у т.ч. від ісламських організацій. Це негативно відбивається на спільній, корисній для суспільства діяльності мусульман. ДУМУ нині вже не представляє усіх мусульман України, а лише орієнтовно десь п'яту їх частину. Неправомірним і шкідливим для єдності і миру між мусульманами виглядає штучне вивіщення постаті Ахмеда Таміма, включення його одноосібно до складу офіційних делегацій, які відправляються з України у закордонні візити. І якщо у випадку з США та Європою це не має особливого значення, то у випадку організації візитів до мусульманських держав Перської Затоки або Близького Сходу включення його до офіційних державних делегацій матиме негативні наслідки, оскільки більшість сунітів у світі не визнає його права називатися муфтієм України через здобуття ним освіти у середовищі хабашитів – напряму, який у мусульманському арабському світі вважається єретичним.

6) За умови наявності в суспільній свідомості латентних настроїв, які за відповідних несприятливих умов можуть призвести до загострення етнорелігійної конфліктності, особлива роль належить Українській державі з належними їй ресурсами і механізмами, що мають бути використані для зниження напруженості в етнополітичній сфері та для запобігання міжетнічним і міжрелігійним конфліктам. Діючи через справедливий сучасний закон на політичному рівні, активно впливаючи через суспільну систему соціального виховання на усталені норми людського співжиття (на психологічному рівні), держава здатна активно підтримати поширення в суспільстві настроїв толерантності, поступове перетворення їх на традицію.

Основними напрямками політики толерантності щодо мусульман мають бути наступні:

- необхідність відповідної корекції правових норм деяких законів, зокрема Закону "Про свободу совісті та релігійні організації" з заміною терміну "державно-церковні відносини" на "державно-конфесійні відносини", надання статусу обов'язкового республіканського державного свята на території АРК двом головним мусульманським святам – Курбан-байрам й Ураза-байрам, визнання можливості викладання курсу "Етики ісламу" у разі широкого впровадження у школах курсу з основ християнської етики.

- створення державного наукового підрозділу, який би взяв на себе розробку рекомендацій щодо ефективної державної політики толерантності в Україні, а також активна участь державних інституцій у налагоджуванні систематичного міжрелігійного діалогу (особливо в АРК).

- жорстке державне реагування на такі акти, як залякування і переслідування з метою вигнання з місця проживання, публічне зневажання "чужих" релігійних споруд, символів і кладовищ тощо.

- розробка принципів педагогіки толерантності, розрахованої на всі верстви суспільства, запровадження навчальних курсів з проблем виховання толерантності для педагогів, журналістів, державних службовців, прищеплення навичок аналізувати етнорелігійну ситуацію у класі, групі, школі, вузі тощо.

- відхід від стихійно усталеної політики практичної монокультурності з переходом до політики мультикультуралізму, більш адекватної для реалій України як багатоетнічного і поліконфесійного державного утворення, врахування в освіті і роботі мас-медіа культурно-релігійного розмаїття України. Впровадження (поряд з конфесійно орієнтованими системами етики) етики та етикету побутового спілкування, які прищеплять норми толерантного поведіння у побуті щодо представників іншої релігії, нації або раси, навчать відповідної лексичної культури. Перегляд історично усталених стереотипів при викладанні історії та літератури відповідно до сучасних, більш об'єктивних історичних та етнополітичних уявлень. Прагнути того, щоб громадянин якомога раніше і точніше дізнавався про зміст понять расизм, ксенофобія, сегрегація, національна нетерпимість, релігійні переслідування, здобував навички оцінки місцевих проявів

цих явищ у відповідності до міжнародно-правових документів й українського законодавства.

Останньою за переліком, але зовсім не за значенням є суспільна потреба у точному, адекватному знанні про іслам і мусульман. Разом з тим тривожним фактом стала практично повна відсутність будь-якої підтримки з боку владних інституцій України вивчення надзвичайно складних і потенційно конфліктогенних явищ у мусульманському середовищі. За десятиріччя піднесення політичної активності мусульман в країні так і не було створено жодної ісламознавчої кафедри в університетах країни або відповідного наукового підрозділу в структурі Національної Академії наук, не здійснено системного спеціалізованого набору до аспірантури, не виділено жодної гривні на наукове відрядження для вчених для здійснення ісламознавчих досліджень або на проведення соціологічних досліджень серед мусульман. Наслідком подібної бездіяльності органів влади стала відсутність не тільки системи моніторингу ісламського середовища, а й надійних, достовірних знань про проблеми, які в ньому визрівають.

Варіантів розв'язання такої проблеми є декілька: а) створення постійно діючої експертно-аналітичної ради при Кабінеті міністрів України; б) створення кафедри ісламознавства в одному з провідних університетів країни; в) враховуючи дефіцит кадрів з ісламознавчою підготовкою у державних органах, вищій школі та наукових установах, перейти до спеціалізованих наборів до аспірантури академічних інститутів; д) включити спеціальність "ісламологія" до переліку спеціальностей для захисту кандидатських і докторських дисертацій.

Всі наявні в Україні ісламські організації (окрім Хізб ат-Тахрір) тією чи іншою мірою беруть участь у заходах, які сприяють гармонізації міжетнічних і міжрелігійних відносин, виступають проти расизму та ксенофобії. Ефективність дій держави на цьому напрямі буде вищою у разі співпраці її органів з інститутами громадянського суспільства. Ще однією віссю забезпечення діяльності мусульман України з налагодження міжетнічного та міжрелігійного мира та злагоди є робота громадських організацій, які спроможні зробити значний внесок у гармонізацію соціальних відносин.

Оптимізація відносин між державою і мусульманами (всередині України і за її межами – з мусульманськими країнами) не може бути самопливним, стихійним процесом, вона потребує політичної волі і серйозних законодавчих заходів із формулювання і забезпечення колективних прав мусульман, оскільки віросповідання цієї спільноти накладає на її учасників деякі особливі вимоги. Крім того, специфіка цієї конфесійної групи визначається також її належністю до світової громади мусульман – умми. Держава повинна посилити свою роль модератора у роботі ісламських організацій у попередженні міжетнічних та міжконфесійних конфліктів. Чи не вирішальна роль належить науковому супроводу прийняття державних рішень стосовно питань, дотичних до життя мусульман і мусульманських країн. Партнерство влади та інтелекту громадських організацій мусульман разом з науковим середовищем – це перспективний шлях до гармонійного співжиття всіх релігійних сегментів України.

Список використаних джерел та літератури

1. Паніотто В. Соціологи виміряли рівень ксенофобії в Україні // Дзеркало тижня. – 2010. – 18 грудня.
2. Богомолів О., Данилов С., Семиволос І., Яворська Г. Ісламська ідентичність в Україні. – К.: AMES, 2005.
3. Маркелов О. "Усама" и "джихад" добрались до Крыма // Крымское время. – 2007. – 20 сент.
4. Маркелов О. "Усама" и "джихад" добрались до Крыма // Крымское время. – 2007. – 20 сент.
5. События. – 2007. – 7 сентября.
6. Иванов Л. Крымская "Хизб-ут-Тахрир" вновь вышла из подполья // <http://www.obkom.net.ua/articles/2007-08/11.1550.shtml>
7. "Политический класс". – 2006. – №9.
8. Звіт Міністерства культури України за 2011 рік // www.irs.in.ua
9. Швед В.А. Развитие отношений России с Исламским миром: выводы для Украины // Украина и исламский мир. – 2009. – №3.
10. Там само.
11. Там само.
12. Урядовий кур'єр. – 2011. – 15 червня.

4.7. Перспективи реалізації концепції відкритого урядування у вирішенні загальнонаціональних проблем

В оцінках стратегії "відкритого уряду" (або "відкритого урядування") слід виходити з того, що сама ідея цієї стратегії виросла із 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. Застосований Дж. Стеком менеджмент у вигляді "відкритого управління" полягав у залученні робітників до управління підприємством: вони отримували повну інформацію про фінансовий стан заводу, про ситуацію на ринку продукції, їм було надано право голосу при вирішенні фінансових і виробничих питань. Успіх команди Дж. Стека показав, що впровадження на виробництві моделі "відкритого управління" дає можливість підприємствам не лише уникати банкрутства, а й досягати ефективності у стратегічній перспективі [23]. Тепер відкрите управління виробництвом має ту репутацію, що воно "сприяє взаємній довірі, вірі в потенціал підприємства, узгодженню інтересів, почуттю соціальної захищеності, розкриттю потенціалів співробітників. Ці якості особливо важливі в періоди криз, проведення інновацій, реструктуризації, зміни стратегічної орієнтації. Таким чином, відкрите управління дозволяє будувати довгострокові, надійні, взаємовигідні відносини" [16].

Досягнення максимальної ефективності "відкритого управління" залишилося головною метою цієї стратегії при переході її із суто господарської до суспільно-політичної сфери, де вона набула назв "відкритий уряд" або "відкрита держава" і тлумачиться як доктрина державного "відкритого урядування", яка підтримує право громадян на доступ до документів і дій держави з метою можливості ефективного суспільного контролю за здійсненням нею управлінням країною. У найбільш широкому вигляді вона протистоїть спробам легітиматії розширення утаємниченості і непублічності діяльності державних структур "[15]. Модель "відкритої держави (уряду)" покликана забезпечувати громадянам більшу свободу по таких напрямках, як доступ до державної інформації, відкритий діалог між громадянами і органами державної влади та управ-

ління, відкритість даних про державні втрати, доступ до парламентської інформації, участь громадян у розробці законопроектів. Реалізація концепції "відкритого уряду" не є самодостатньою метою. Вона являє собою засіб швидшого досягнення загальнонаціональних цілей, якими є поглиблення демократії, розвиток продуктивних сил, піднесення культурного рівня населення, поліпшення якості життя.

Ефектогенеруючий ефект "відкритого урядування" зумовлений принципами, на яких базується модель взаємодії державної влади та неурядових організацій, такими як відкритість, спільна участь, партнерство, відповідальність, політична незалежність, етичність [22, с. 246].

До складників "відкритого урядування" відноситься і дорадча демократія, яку в літературі характеризують як "демократичну політичну систему, що ґрунтується на вільному обговоренні громадянами суспільних тем. Це дискурсивна соціополітична система, де громадяни опановують відповідну інформацію, обговорюють політичні справи, формують громадську думку і беруть участь у політичних процесах. Концепція дорадчої демократії включає не тільки інституційні процедури, як-то право більшості, але й політичну культуру вільної дискусії та добровільної участі" [17, с. 20].

Ефективна роль взаємодії влади та неурядових організацій в рамках "відкритого урядування" не применшується і від вірогідності негативного ефекту, який полягає у тому, що представницька функція НУО у стосунках з "відкритим урядом" неминуче посилює їх політизацію, яка і без того є об'єктивним процесом, викликаним бажанням суспільства здійснювати контроль за владою. В той же час політизація НУО загрожує тим, що вони в результаті політизації втрачають самостійність і стають інструментом в руках політичних партій, інколи в цілях дестабілізації суспільної атмосфери [17, с. 22].

Модель "відкритого уряду" найбільш повно втілює принципи розділення сфер держави і громадянського суспільства завдяки тому, що у такій моделі найкраще здійснюється моніторинг і громадський контроль за діями влади, зміцнюється повага представників виконавчих органів до представників громадських орга-

нізацій і навпаки, а крім того, набуває більшої чіткості і конкретності характер взаємовідносин між самими неурядовими організаціями [28, с.186].

Популярність концепції "відкритого уряду" впливає із того, що її реалізація дарує суспільству ряд позитивних перспектив. В масштабах історичних зрушень "відкрите урядування" покликане вивести людину із маргінального стану, який оцінюється як стан роздвоєної свідомості, викликаний недовершеністю переходу до нових соціальних зв'язків і який проявляється втратою уявлень про державну владу, її місце, роль, функції у житті соціуму, а також кризою участі [18, с. 47–48].

"Відкрите урядування" найбільш відповідає засадам публічної політики, яка розуміється як взаємодія державного апарату й суспільства під час прийняття важливих для країни (суспільства, населення) рішень та дій, як відкрити публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади й управління, тобто це управління суспільством та разом із суспільством [14; 5, с. 39].

За "відкритого урядування" суттєво зростає політична, соціальна і моральна вага інститутів громадянського суспільства, які виконують роль не лише об'єктів, а й суб'єктів на кожному етапі процесу вироблення політичних рішень – усвідомлення і формулювання проблеми, пошук варіантів її вирішення, прийняття та імплементація рішення, оцінювання результатів. НУО можуть володіти інформацією, яка не дійшла до органів влади, залучати незалежних від влади, а відтак неупереджених, експертів, пропонувати конкурентні офіційним проекти, тим самим стимулюючи більшу ефективність державних фахівців [10, с. 142–143].

На думку дослідників, зростання ваги НУО повинно перешкодити реанімації класичних консервативних моделей, які полягають у мінімізації оподаткування бізнесу заради підвищення його конкурентоспроможності, але при цьому спричиняють зростання соціальної нерівності і кризу соціальної держави. В таких умовах криза вражає профспілки, що проявляється зменшенням їхнього впливу з одночасним виникненням альтернативних захисників інтересів суспільства у вигляді громадських організацій [7, с. 119].

Взаємна користь держави і суспільства від співпраці в рамках "відкритого урядування" зумовлена єдністю їхньої соціальної спрямованості, здатністю НУО до кращого вирішення проблем, які входять до державної компетенції, а також до розробки проектів, конкурентних тим, що їх розробляють державні структури [17, с. 23].

Діалог громадян з органами влади в рамках "відкритого уряду" має подолати ті чинники, якими посилюється їхня недовіра до органів управління, насамперед таких, як низький рівень керованості суспільними процесами, масовий розпач і скептицизм щодо можливості покращення життя, брак суспільної відповідальності з боку управлінців, їхня відірваність від потреб населення, низька інституційна спроможність громадян впливати на процес прийняття і виконання рішень [11, с. 63–64].

Завдяки діалогу між громадянами і "відкритим урядом" посилюється можливість запобігання тим громадським ініціативам, які характеризуються політологами як конфліктні і деструктивні, особливо якщо вони є не конвенційними (несанкціонованими і стихійними). З другого боку, в рамках діалогу легше подолати такі негативні риси суспільно-політичного життя, як самоусунення державних і політичних інститутів від урахування конструктивних громадських ініціатив; низький рівень відповідальності, професіоналізму, та ефективності у взаємодії між гілками влади; невиконання політичними інститутами соціальної та комунікативної функцій та функції артикуляції суспільних інтересів як з'єднувальної ланки між державою і суспільством; встановлення загороджувальних переважно штучних бар'єрів на шляху повноцінної інституціоналізації громадських ініціатив та їх реального втілення у державній політиці; маніпуляція громадською активністю, створення псевдогромадських ініціатив та об'єднань, викривлення реальності через мас-медіа та інші комунікативні ресурси; недопущення оновлення, зокрема кадрового, органів влади [9, с. 29].

Діалог з "відкритим урядом" особливо важливий для громадських організацій з тієї причини, що вони позбавлені можливостей для отримання політичної влади а через неї посадової присутності в органах державного управління. Приміром, профспілки в Україні

не можуть створюватися на основі політичних інтересів – тільки соціально-економічних і трудових [8, с. 109]. Відкритість уряду надає більшої ефективності і результативності діалогу між ним і профспілками з питань права на працю та її умов, на вдосконалення законодавства про працю і на контроль за його імплементацією. Дослідники цього питання в Україні звертають увагу, що "така позиція властива і зарубіжним дослідникам, які дотримуються соціал-демократичної традиції, наполягаючи на тому, що метою профспілкового руху є демократична участь в урегулюванні умов праці, а головним фокусом його діяльності є робоче місце" [8, с. 109]. Кращих можливостей для відстоювання інтересів трудящих, використовуючи модель "відкритого уряду", покликано суттєво змінити співробітництво у трикутнику влада – праця – капітал. Відзначено, що зміцнення цього трикутника вже дає цілком реальний економічний ефект у вигляді зростання продуктивності праці, стимульованої мотивацією робітників [8, с. 110].

В межах моделі "відкритого урядування" органи місцевого самоврядування отримують можливість залучати громадську думку при обговоренні з центральною владою тих проблем, на які звертають увагу аналітики. Зокрема, до проблем ОМС у містах-мегаполісах відносяться нечіткість юридичних норм, які стосуються їхніх повноважень, розмитість повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в питанні регулювання життєдіяльністю великих міст, відсутність розмежування предметів відання між адміністративно-територіальними одиницями в тому випадку, коли в межах великого міста розташовані інші поселення [13, с. 183–192].

Модель "відкритого уряду" здатна усунути ті недоліки у відносинах влади і громадянського суспільства, які часом викликають скепсис щодо креативної функції останнього. Адже, важко заперечити тому, що пострадянська дійсність не підтвердила того, що запорукою змін на краще вважається залучення структур громадянського суспільства до діяльності органів влади з дорадчими, контрольними і погоджувальними функціями та повноваженнями. Скепсис впливає, зокрема, з прикладу України, де створення і діяльності громадських рад при місцевих і центральних органах влади, які виявили свою низьку дієвість [21, с. 5].

При запровадженні моделі "відкритого уряду" варто прислухатися до побоювань, що підвищення статусу неурядових організацій може завершитися заміщенням традиційних механізмів легітимації політичної влади, таких як вибори, конкуренція політичних ідеологій і програм, прямий представницький мандат. Тобто, передбачається виникнення ситуації, коли представники неурядових організацій представлятимуть інтереси населення перед владою, не ставлячи це населення до відома. Крім того, громадські ради при органах влади можуть стати механізмами для реалізації інтересів тих або інших груп корупційними засобами, тим більш що неурядові організації не потребують процедур публічної легітимації. Ще одна проблема – зникнення політичної конкуренції за домінування НУО у публічній сфері: за відсутності конкуренції боротьба за доступ до ресурсів стане менш прозорою, менш легальною і більш спекулятивною в морально-політичному сенсі [21, с. 9].

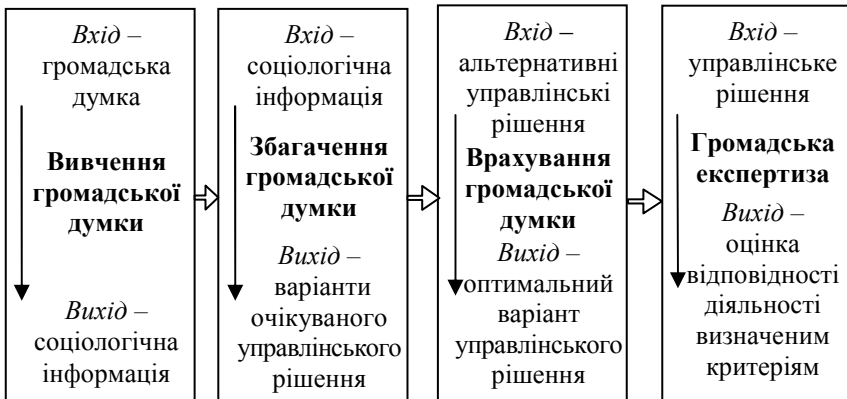
Наведені слушно обґрунтовані побоювання дійсно можуть справдитися за відсутності транспарентності у діях влади. Але принцип відкритості уряду неминуче тягнутиме за собою і вимогу відкритості самих громадських організацій, оскільки надбанням публічності ставатиме інформація про кожну із сторін взаємодії.

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 і захисника інтересів суспільства. З другого боку, пряме спілкування громадян з урядом поза посередництва громадських організацій несе в собі небезпеку атомізації суспільства, яка завжди передуює приходу авторитарних або навіть тоталітарних форм правління. За вірогідності такої перспективи вкрай важливо знайти оптимальний баланс у трикутнику влада – НУО – індивід.

В цьому відношенні привертає увагу думка про набуття громадським суспільством мультимедійного стану, коли утворюється система, що об'єднує множині форми суспільної діяльності – асоціації, профспілки, клуби, партії – і яка здатна до громадянської самоорганізації для запобігання тим діям влади, що можуть завдати шкоди країні [24, с. 6–7].

Втім, взаємовідносини громадянського суспільства і влади не вичерпуються контрольно-запобіжною функцією першого щодо другої. "Відкритий уряд" передбачає насамперед співпрацю між ними і в цьому відношенні окремої уваги заслуговує питання про її механізм і форми. Якщо атрибутом "відкритого уряду" визнати публічність його політики, а останню визначати як політику органів державного управління, засновану на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямовану на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань, то до механізмів "відкритого урядування" можна віднести спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільно значимої; заінтересованість сторін у можливості користування каналами доступу до прийняття рішень; наявність таких каналів; зворотні зв'язки між суб'єктом прийняття рішень та інші. Тобто, коли йдеться про "публічну політику", то треба мати на увазі, що це не просто "політика, винесена на публіку, на публічне обговорення". Справжня публічність передбачає "здійснення різних видів діяльності для суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле" [25, с. 192–193].

Що ж до дискусії про технологію залучення громадськості до участі у державному управлінні, то варта уваги запропонована в літературі [12, с. 263] схема врахування громадської думки в діяльності органів виконавчої влади, побудована на принципах організації системи у вигляді ланцюга елементів, між якими відбувається зв'язок у вигляді "вхід – вихід":



Серед форм впливу НУО на органи влади називаються представництво і захист інтересів громадян, громадський лобізм і контроль, розробка, альтернативних шляхів розв'язання проблем [22, с. 247].

Що ж до каналів "відкритого урядування", то до них можна віднести ЗМІ, якщо вважати їх єднальною ланкою між громадянським суспільством і державою. Втім, щоб бути таким каналом, ЗМІ повинні не бути сліпими виконавцями волі владних структур, а виражати думку інститутів демократії, що в українських реаліях майже нездійсненне. Засоби масової інформації вважаються і "ланцюговим псом, який виконує функцію нагляду за діяльністю органів державної влади, запобігає розгулу корупції і виродженню демократії, і силою, що формує громадську думку, оскільки будь-яка інформація спрямовується не тільки на інформування аудиторії, а й на формування ціннісних орієнтацій особи і суспільства [27, с117,. 116].

В цілому у виборі форм і методів "відкритого урядування" уповні можна орієнтуватися на Меморандум Білого Дому від 8 грудня 2009 року "Директиви щодо Відкритого Уряду", адресований виконавчим департаментам і агенціям США. Меморандум вимагає від них ряд обов'язкових кроків, спрямованих на реалізацію ідеї "відкритого уряду".

Насамперед, органи виконавчої влади США повинні публікувати без затримок урядову інформацію в режимі он-лайн (звісно, із дотриманням законодавства, яке стосується конфіденційності) у доступному для споживача форматі. На створення відповідних веб-сторінок виділялося 60 днів. Наступний крок полягає у покращенні якості інформації, яка надається органами влади, що мало на увазі її відповідність рекомендаціям, що виходять з апарату Білого Дому. Важливим кроком є створення та інституалізація культури відкритого уряду, і в першу чергу – забезпечення принципів прозорості, участі та співпраці у поточній роботі установ. Причому на кожному веб-сайті має бути інформація про те, що передбачається у даному напрямі. Меморандум вимагає також створення сприятливих політичних рамок для відкритого уряду, що означає зменшення конфіденційності інформації і застосування нових інформативних технологій [31].

Відповідно до меморандуму відповідні електронні сайти були створені не тільки при тих органах, яким було адресовано цей документ, а й при органах влади усіх штатів країни, а також було створено окремих сайт-путівник з інформацією про доступ до них (<http://www.refp.org/open-government-gnide>).

Аналогічних кроків було зроблено і в сусідній Канаді у формі урядового плану дій "Відкрите урядове партнерство" [30]. В останні роки ідея "відкритого уряду" втілювалася у міжнародну стратегію під такою ж назвою.

До механізмів "відкритого урядування" можна віднести "електронну демократію", зокрема у вигляді "електронного уряду", суть якого полягає в обов'язковому відображенні усіма урядовими установами своєї діяльності в онлайн-режимі, що дає можливість громадянам брати участь в обговоренні законів та законопроектів, нагальних суспільних проблем, у вигляді "напівпрямой електронної демократії", яка полягає у тому, що законопроекти спочатку виносяться на обговорення і попереднє голосування в Інтернеті, і у вигляді "демократії з відкритим кодом", коли відвідувач відповідного сайту може внести у законопроект будь-які зміни. Щоправда, остання форма електронної демократії небезпечна тим, що авторами змін можуть витупати деструктивно налаштовані особи [6, с. 9].

Серед колишніх радянських республік приклад запровадження електронного урядування подає Естонія. Реалізація цього проекту там полегшується масовим (80% населення) користуванням Інтернетом і тим, що 67% мали персональний комп'ютер вдома (на 2009 рік). Крім того, у країні вже тоді було понад 1160 публічних точок доступу до Інтернету – на автостанціях вокзалів, аеропортах, в кафе і ресторанах. Ще у 2002 р. було створено Академію електронного управління. Створення загальнонаціональної електронної мережі дало можливість розміщення на офіційних сайтах інформації про діяльність органів влади, про хід обговорень засідань у них, про конкретних посадових осіб тощо. Крім того, громадяни отримали можливість звертатися через мережу до органів влади зі своїми заявами [Див. у: 1 с. 109–110].

Актуальність запровадження "відкритого урядування" для України зумовлена тим, що трансформаційні очікування населення

постійно наражалися на закритість влади, чим блокувалася мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних задач. Особливо гострим було розчарування населення у тій владі, яка прийшла на хвилі "помаранчевої революції" і яка сприймалася більшістю населення як дійсно "народна".

Слушно зазначалося, що, з одного боку, в сучасному світі легітимність політичної системи визначається її відповідністю демократичним принципам. З другого боку, її легітимність в очах населення має значною мірою підпиратися традиціями його політичної культури, усталеними нормами суспільної моралі та етики. Зокрема, в Україні тривале бездержавне і колоніальне становище населення утворило звичку до правового нігілізму, до конфронтаційного типу політичної культури, чим зумовлена невдача у побудові ефективного механізму державного управління. Перемога "помаранчевих" на президентських виборах 2004 року давала надії на подолання відчуження між владою і народом. Однак неефективність "помаранчевої" влади у вирішенні насамперед економічних і соціальних проблем повернуло суспільні настрої у бік пасивності, і прихованої конфронтації до влади [11, с. 60–62].

Аналіз взаємодії "помаранчевої" влади з суспільством привів до справедливої оцінки, що "Політичний і державний істеблїшмент, декларуючи загальнодемократичні цінності, не зміг запропонувати суспільству дієвий та ефективний, а головне зрозумілий механізм реалізації актуальних завдань. Пересічний, як зараз модно казати, український платник податків у своїй більшості так і не зрозумів своєї ролі в суспільно-політичних процесах, а особливо у сфері прийняття державних рішень, від яких залежить його майбутнє. У гіршому випадку він статист, що обслуговує "ногами" на виборах політико-економічний бомонд та його партійні проекти, а в кращому випадку (і це справді позитив) він прагне незалежно від державних інститутів збагачуватися і пристосовуватися до нового політико-економічного і соціального середовища. За цих умов потужні фінансові, адміністративні, інформаційні ресурси основних українських гравців спрямовувалися на розподіл політико-правових повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів, які б могли задовольнити інтереси основних фінансово-промислових груп та їх "політичних лобістів". В результаті збереглася "ситуація,

при якій формується штучний розрив між інтересами політико-економічного істеблішменту, що приймає доленосні рішення, і громадянами-платниками податків, яких ми називаємо середнім класом. За цих умов формат стосунків між ними змінюється, починає пробуксовувати "соціальний ліфт", який є постачальником "нових ідей і нових людей" від однієї соціальної групи до іншої, і який є запорукою життєздатності суспільства та стабільності його політичних і державних інститутів" [24, с. 6].

Запровадження моделі "відкритого уряду" в Україні залишається доволі проблемним процесом. Одна із причин – подеколи розбіжність між спрямованістю громадської активності та потребами населення. Так, зверталася увага на те, що найбільш резонансні ініціативи в Україні були зумовлені політичними мотивами. Вони стосувалися, зокрема, питань народовладдя та прямої демократії, запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, проведення референдумів, захисту прав людини від владного свавілля, політики влади у тих або інших сферах суспільного життя (мови, історичної пам'яті, етнополітики тощо), зовнішньополітичної стратегії. Натомість соціологічні обстеження виносять на верх соціальних пріоритетів населення такі проблеми, як заробітна плата, зайнятість, соціальні гарантії тощо [9, с. 30].

В такій ситуації важливий діалог уряду не тільки з громадськими організаціями, які претендують на роль виразників інтересів і потреб населення, а й безпосередньо з громадянами. Так, через канали "відкритого уряду" населення здобуває можливість донести до влади основні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, на які вказують аналітики: відсутність гарантій їх належного матеріального, фінансового і кадрового забезпечення, диспропорції у соціально-економічному розвитку місцевостей; застарілість системи адміністративно-територіального устрою держави. Тим більше, що українська система місцевого самоврядування є продовження радянської бюрократичної системи лише з деякими елементами ліберальної моделі, причому вона перебуває поза контролем з боку політичних партій, у т.ч. правлячих, чим посилюється потреба у громадському контролі за її діями [29, с. 23, 24].

На перший погляд у громадян є можливість вирішувати свої повсякденні питання через органи самоорганізації населення (ОСН). Але ефективність цих органів суттєво обмежується рядом обставин: зокрема, немає чіткого закріплення їхніх прав та обов'язків в частині підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед мешканцями відповідних територій, їм не надано права дорадчого голосу на засіданнях місцевої ради з питань, що стосуються сфери їх діяльності й повноважень [4, с 167, 169].

Вважається, що зв'язка "державні інституції – експертне середовище – громадянське суспільство" може ефективно функціонувати і в питаннях, які стосуються воєнно-політичних рішень. Врахування громадської думки, пропозицій громадян і громадських організацій при обговоренні й ухваленні воєнно-політичних рішень певною мірою забезпечуються Законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави". Що ж до інформування громадськості про прийняття воєнно-політичних рішень і про діяльність Збройних сил в цілому, то вона здійснюється прес-службою, посадовцями Міністерства оборони, членами Громадської ради при міністерстві, через загальноукраїнські та регіональні засоби масової інформації, а також через веб-сайт Міністерства оборони. Починаючи з 2005 р. видається щорічник "Біла книга (Оборонна політика України)". Ще одним інформаційним джерелом є періодичні видання – газета "Народна армія", "Армія України", "Крила України", "Слава і честь", рубрики теле- і радіопередач Центральної телерадіокомпанії Міністерства оборони "Нова Армія", періодичний спецвипуск "Євровибір", журнал "Атлантична панорама", журнал Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова "Національна безпека і оборона" [3, с 75, 77, 76].

Слід сказати, що в Україні і без офіційного оголошення стратегії "відкритого уряду" зроблено кроки, що можуть бути віднесені до таких, що фактично реалізують цю стратегію. У науковій періодиці наводиться доволі повний (на 2010 рік) перелік вітчизняних правових актів, якими громадянам гарантуються можливості участі у державному управлінні. Крім Основного закону, сюди

відносяться закони "Про звернення громадян", "Про об'єднання громадян", "Про політичні партії в Україні", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про телебачення та радіомовлення", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про соціальні послуги", "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про Кабінет Міністрів України", "Про виконання рішень, та застосування практики Європейського суду з прав людини" та ін. До числа підзаконних актів відносяться, зокрема, укази Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 р. № 683; "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 р. № 854; "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 вересня 2005 р. № 1276, а також ряд постанов Кабінету Міністрів України – Міністрів України "Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян" від 26 лютого 1993 р. № 140; "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2002 р. № 3, "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 р. № 1302; "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" від 24 лютого 2003 р. № 208; "Про проведення Всеукраїнського конкурсу "Приязна адміністрація" від 18 липня 2007 р. № 933; "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" від 5 листопада 2008 р. № 976; "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 26 листопада 2009 р. № 1302; "Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики" від 6 січня 2010 р. № 10; а також розпо-

рядження Кабінету Міністрів України "Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади" від 14 лютого 2002 р. № 48-р; "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18 жовтня 2004 р. № 759-р; "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" від 13 квітня 2007 № 178-р; "Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства" від 21 листопада 2007 р. № 1035-р; "Про схвалення Концепції проект} ' Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" від 13 січня 2010 р. № 85-р та інші [Див.: 2, с. 167-169].

Найбільш повні і всебічні аналітичні розробки про стан розвитку громадянського суспільства в Україні вказують на такі інструменти, як консультації з громадськістю, участь у спільних органах (громадські ради), спільних робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади), доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до депутатів, органів державної влади, участь у громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення) [19, с. 21].

Основними каналами впливу громадськості на діяльність органів влади України є громадські ради при цих органах, що забезпечується Постановою Кабміну "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (3 листопада 2010 року). Разом з тим, перший рік дії положення, як відзначали аналітики, не приніс відчутних результатів, і не лише через обмаль часу, а й через невиконання його вимог частиною місцевих органів влади [19, с. 21–22]. Серед позитивних прикладів такої взаємодії у науковій періодиці наводилася докладна інформація про співпрацю влади і громадськості в освітній сфері м. Києва [26]. Серед цих форм доволі ефективні характеризуються Громадська рада з питань освіти і науки при Київському міському голові, піклувальні ради при навчальних закладах, Об'єднання батьків школярів м. Києва, органи учнівського самоврядування.

Участь у роботі громадських рад дає можливість для контролю за діяльністю тих органів, при яких вони утворені. Іншими формами громадського контролю за діяльністю органів влади є громадські експертизи, доступ до публічної інформації, участь у роботі експертних органів. Однак, на думку аналітиків, відсутність чітко визначеної процедури проведення експертиз суттєво обмежує можливості застосування цієї форми контролю. НА 2012 рік було проведено усього лише близько 20 громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади різного рівня. Суттєво збільшити відкритість уряду покликаний соціальний діалог між профспілками, владою та бізнесом, але через дисбаланс важелів впливу між його учасниками він не завжди є результативним. [19, с. 22–23].

Державна влада в Україні надає фінансову підтримку громадським організаціям. Зокрема, постановою Кабміну затверджено порядок проведення конкурсу програм, розроблених громадськими організаціями та творчими спілками (3 жовтня 2011 року), в закон "Про соціальні послуги", який діє від 2003 року, закладено положення про можливість залучення НУО до надання соціальних послуг за бюджетні кошти, але на практиці органи виконавчої влади не виявляють активності у застосуванні цієї форми співпраці [19, с. 24–25].

Нова редакція Закону України "Про громадські об'єднання" надає додаткові можливості для активації громадських організацій: суттєво спрощено процедуру їх реєстрації, положення щодо права на їх заснування наближено до європейських норм, заборонено державний контроль за їхнім здійсненням своєї статутної діяльності. Щоправда, аналітики бачать у новій редакції закону і певні ризики. Так, надання громадським об'єднанням, які мають статус юридичної особи, права на підприємницьку діяльність може призвести до зловживання у вигляді здійснення бізнес-операцій, які не відносяться до їхньої статутної діяльності. Право ГО на державну фінансову допомогу може утворити ще одне джерело корупції серед чиновників, відповідальних за розподіл бюджетних коштів [20,].

Процес набуття взаємовідносинами влади і суспільства стану належної відкритості поки що обмежений масою невирішених проблем організаційного, морально-психологічного, технічного характеру. За таких обставин залишаються актуальними ті вислов-

лені 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 ІГС із 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 відповідності органів державної влади

- та їх посадових осіб за перешкоджання участі ІГС;

- поліпшення ресурсного забезпечення органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;

- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як ІГС, так і органів державної влади;

- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [19, с. 25–26].

Список використаних джерел та літератури

1. Балабан Р., Квітка К. Електронна влада: приклад Естонії для України // Політичний менеджмент. – 2010. – Спеціальний випуск. – С. 104–112. – С. 109–110.

2. Гирик М. Механізми участі громадськості в державному управлінні: правові аспекти / М.Гирик // Вісник національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 167-172

3. Деремо В. Громадське суспільство як суб'єкт впливу на воєнно-політичні рішення / В.Деремо // Політичний менеджмент. – 2009. – № 1. – С. 73–78.

4. Здіорук О.І. Форми взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування / О.І.Здіорук // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 165–170.

5. Зіміна О. Становлення та розвиток публічного управління і можливості його впровадження в Україні / О. Зіміна // Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – № 1. – С. 34–43.

6. Кальниш Ю. Г. Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку / Ю.Г.Кальниш // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 9. – С. 5–15.

7. Клименко О. Неурядові організації і боротьба за соціально-відповідальний бізнес / О.Клименко // Політичний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 117–127.

8. Корнієвський О.А., Професійні спілки в умовах соціальних трансформацій / О.А.Корнієвський // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 105–113.

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

10. Купрій В. Інститути громадянського суспільства і процес формування суспільної політики / В.Купрій // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 140 – 144.

11. 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.

12. Мартинець Н. Механізм врахування громадської думки в діяльності органів виконавчої влади / Н.Мартинець // Вісник НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 258–265.

13. Махиня Р. Шляхи та механізми забезпечення публічної діяльності органів державної влади в містах-мегаполісах / Р.Махиня // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 183–192.

14. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління / О.Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук. – практ. конф., м. Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. – Дніпропетровськ, 2009. – 37 с.

15. Открытое государство // Материал из Википедии – свободной энциклопедии // [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org>].

16. Открытое управление // Большая Энциклопедия Нефти и Газа // [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.ngpedia.ru/id540252p2.-html>].

17. Пожидаєв Є.О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є.О.Пожидаєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4. – С. 19–26.

18. Поліщук І. Постмодерні трансформації взаємодії між народом і владою // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 43–53.

19. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналітична доповідь / А.В.Єрмолаєв (Керівн. авт. кол-ву). – К.: НІСД, 2012. – 46 с.

20. Прокопенко А. Подводные камни закона об общественных объединениях / А.Прокопенко // [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://sud.ua/newspaper/2013/01/31/46802>].

21. Розумний М.М. Громадське суспільство та "обхідний шлях" до демократії. / М.М.Розумний // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 5–10.

22. Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень / І. Сибіга // Вісник національної академії державного управління. – 2012. – С. 242–249.

23. Смирнов В. "Система открытого управления" Джека стека или как избежать банкротства в условиях экономического кризиса? / В.Смирнов // [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.top-personal.ru/issue.html?1943>].

24. Телешун С. Нові українські політичні реалії і процес формування засад громадянського суспільства / С.Телешун // Політичний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 3-8.

25. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С.Телешун, С.Ситник, І.Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 4. – С. 185–195.

26. Тодосова Г. Взаємодія органів державної влади та організацій громадянського суспільства у реалізації освітньої політики в місті Києві / Г.Тодосова // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 224–233

27. Турченко Ю. ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу / Ю.Турченко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 115–118.

28. Усаченко Л.М. Активізація соціального партнерства органів державної влади з організаціями громадського суспільства як мірило успішності конституційної реформи / Л.М.Усаченко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 185–187.

29. Шарій В.І. Становлення в Україні європейської моделі організації самоврядних структур: проблеми та перспективи / В.І.Шарій // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 3. – С. 22-26.

30. Canada's Action Plan on Open Government // [Електронний ресурс. Режим доступу: <http://data.gc.ca/eng/canadas-action-plan-open-government>].

31. Open Government Directive. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. December 8, 2009. M10-06 // [Електронний ресурс. Режим доступу: // <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>].

4.8. Участь України у реалізації міжнародної ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"

У рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 20 вересня 2011 р. 8 країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство) започаткували міжнародну Ініціативу "Партнерство "Відкритий Уряд" (далі – Партнерство), підписавши Декларацію Партнерства.

Президент України В. Ф. Янукович взяв участь в інавгураційній церемонії Партнерства у м. Нью-Йорку та підтвердив готовність України приєднатися до зазначеної Ініціативи.

Станом на 1 жовтня 2013 р. намір приєднатися до Ініціативи підтвердили 60 країн, які взяли на себе зобов'язання щодо:

- підвищення доступу до публічної інформації про діяльність органів державної влади;
- підтримки залучення громадянського суспільства до формування державної політики;

- впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні;
- використання нових технологій задля відкритості та підзвітності [1].

У рамках Ініціативи країни-учасниці мали розробити спільно з інститутами громадянського суспільства та надати Керівному комітету Партнерства План дій; координувати діяльність та впроваджувати взяті на себе зобов'язання згідно з Планом дій; забезпечити відкритість процесу впровадження Ініціативи та консультацій з громадськістю; опублікувати звіт-самооцінку про результати роботи через 12 місяців впровадження Плану дій; погодитися на незалежне оцінювання результатів діяльності.

Перший варіант проекту українського Плану дій з реалізації Ініціативи в Україні був розроблений Мін'юстом у листопаді 2011 року. Протягом листопада 2011-січня 2012 року центральні та місцеві органи виконавчої влади організували громадське обговорення запропонованого Мін'юстом проекту Плану дій у форматі "круглих столів", громадських слухань, дискусій за участю представників громадських та науково-експертних рад, інститутів громадянського суспільства, підприємців, засобів масової інформації. Разом з тим, враховуючи, що процес обговорення припав на новорічні та різдвяні свята, до нього не були залучені широкі кола громадськості. За результатами обговорення надійшли понад 400 пропозицій від представників інститутів громадянського суспільства. Активну участь в обговоренні проекту Плану дій взяло Громадське партнерство на підтримку впровадження в Україні ініціативи "Партнерство Відкритий Уряд", до складу якого увійшли 47 неурядових організацій та 13 індивідуальних членів-експертів. З метою інформування широкого кола громадськості та залучення до реалізації Ініціативи представників різних регіонів України Громадське партнерство утворило мережу регіональних координаторів та спеціальний веб-сайт (<http://www.toro.org.ua/ogp/>). Доопрацювання проекту Плану дій здійснювала робоча група за участю фахівців органів виконавчої влади та представників інститутів громадянського суспільства.

У березні 2012 року проект Плану дій був обговорений та підтриманий під час Національного "круглого столу" за участю

Прем'єр-міністра України, представників органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, експертів. У квітні 2012 р. Кабінет Міністрів України затвердив План дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" (розпорядження Кабінету Міністрів 5 квітня 2012 р. № 220).

Основними напрямками реалізації Ініціативи в Україні були визначені: залучення громадськості до формування та реалізації державної і регіональної політики; забезпечення доступу до публічної інформації; запобігання і протидія корупції; підвищення якості надання адміністративних послуг; впровадження технологій електронного урядування та забезпечення розвитку електронної демократії [2].

Варто звернути увагу, що остаточний варіант Плану дій на 80 відсотків складається з заходів, запропонованих представниками інститутів громадянського суспільства.

Офіційно український План дій був презентований на Щорічній зустрічі на вищому рівні, яка відбулась 17-18 квітня 2012 р. у м. Бразилія (Федеративна Республіка Бразилія). Український План дій був визнаний одним з найкращих серед планів країн-учасниць, його якість відзначила і Держсекретар США Гіларі Клінтон в частині запровадження системи електронних звернень громадян та прозорості видобувних галузей.

Деталізований план заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" затверджений Урядом 18 липня 2012 р. (розпорядження Кабінету Міністрів від 18 липня 2012 р. № 514). Планом, зокрема, передбачено супроводження у Верховній Раді України та розроблення проектів законів, спрямованих на удосконалення механізмів взаємодії органів влади з громадськістю, створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства, розвитку місцевого самоврядування, забезпечення протидії корупції. Також передбачено ряд заходів із забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема імплементація в Україні Ініціативи щодо прозорості видобувних галузей (ЕІПІ). У напрямі впровадження технологій електронного урядування та розвитку електронної демократії, зокрема, заплановано впровадження системи електронної взаємодії органів влади, ство-

рення та забезпечення функціонування автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності", впровадження проекту "Електронний регіон", зокрема пілотних проектів "Електронна Дніпропетровщина" та "Електронна столиця" [3].

Крім того відповідно до плану Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації мали розробити власні плани заходів з реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд".

З метою координації роботи органів виконавчої влади з реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" Кабінет Міністрів утворив Координаційну раду на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром України [4]. Той факт, що Координаційну раду очолив Перший віце-прем'єр-міністр України, підкреслив важливість реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" для керівництва держави. У зв'язку із зміною складу Кабінету Міністрів та перерозподілом повноважень між керівництвом Уряду у квітні 2013 року Координаційну раду очолив Віце-прем'єр-міністр України, що курує питання реалізації державної гуманітарної політики.

Крім того у складі ради визначений відповідальний секретар, Урядовий уповноважений з питань реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" та сприяння розвитку громадянського суспільства, який за посадою є заступником Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, до повноважень якого віднесено спрямування, координацію та контроль за виконанням завдань із забезпечення відкритості і прозорості формування державної політики, сприяння розвитку громадянського суспільства. На Урядового уповноваженого покладені повноваження щодо організації співробітництва з представниками інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації в Україні Ініціативи та сприяння розвитку громадянського суспільства [4].

Також, з огляду на принципи реалізації Ініціативи, важливо зазначити, що 65 відсотків складу Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" є представниками інститутів громадянського суспільства.

З метою залучення до процесу реалізації заходів Партнерства в Україні при Державному агентстві науки, інновацій та

інформатизації створена Міжнародна рада, до складу якої увійшли представники міжнародних організацій, що працюють в Україні.

Робота над проектом річного звіту щодо реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" розпочалася в травні 2013 року. Проект відповідного звіту був представлений під час розширеного засідання Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". На цьому ж засіданні представниками дев'яти інститутів громадянського суспільства був представлений проект громадського звіту щодо реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Після цього обговорення проекту річного звіту організовувалися Мін'юстом, Мінекономрозвитку, Держкомтелерадіо і Держінформнауки за окремими напрямками реалізації Ініціативи, а також в регіонах України. Доопрацьований проект урядового річного звіту був представлений у вересні 2013 р. під час круглого столу за участю членів Координаційної ради, представників інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, експертів.

Урядовий звіт щодо реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2012 – 2013 роках був заслуханий та схвалений Кабінетом Міністрів на засіданні 30 жовтня 2013 року.

Серед основних досягнень реалізації Ініціативи: прийняття законів, що розширюють права громадських об'єднань та благодійних організацій; функціонування єдиної "точки доступу" до обговорення проектів державних рішень – урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" (<http://civic.kmu.gov.ua>); приєднання до Ініціативи забезпечення прозорості видобувних галузей (ЕІТІ); прийняття п'яти антикорупційних законів, які передбачають реалізацію рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO); прийняття Закону України "Про адміністративні послуги, створення близько 240 центрів надання адміністративних послуг; впровадження пілотного проекту "Електронний регіон", зокрема "Електронна Дніпропетровщина" та "Електронна столиця" тощо [5].

Громадські експерти оцінили стан виконання заходів з реалізації Ініціативи в Україні на 60 відсотків [6].

Серед невирішених завдань реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", які потребують посиленої уваги Уряду,

зокрема у напрямі залучення громадськості до формування та реалізації державної політики залишається питання підготовки проекту Закону "Про органи самоорганізації населення", нормативно-правового вдосконалення процедури проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, а також посилення методичного супроводження цього напрямку роботи органів виконавчої влади. Крім того, представники громадськості вказують на необхідність дотримання органами виконавчої влади вимог нормативно-правових актів, які регламентують процедури взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

У напрямі забезпечення доступу до публічної інформації необхідно посилити увагу органів виконавчої влади до виконання завдання щодо забезпечення спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі за допомогою мережі Інтернет, до інформації, що міститься у державних реєстрах. Крім того, важливо посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення про нові можливості забезпечення права на інформацію, а також методичну та організаційну підтримку роботи із забезпечення доступу громадськості до публічної інформації, завершити процес створення систем ведення обліку публічної інформації в усіх органах виконавчої влади.

У напрямі запобігання і протидії корупції необхідно посилити роботу органів виконавчої влади щодо інформаційного супроводження антикорупційної політики, сприяти залученню громадськості до розроблення, реалізації та моніторингу ефективності заходів із запобігання корупції. Також громадські експерти пропонують Мін'юсту спільно з громадськими об'єднаннями оновити зміст державної антикорупційної програми та підготувати методичні рекомендації з розроблення регіональних програм запобігання і протидії корупції. Окрему увагу, на думку громадських експертів, слід приділити визначенню та затвердженню на законодавчому рівні механізму сприяння здійсненню антикорупційної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, а також врахування результатів такої експертизи.

Пріоритетним питанням роботи органів виконавчої влади у напрямі підвищення якості надання адміністративних послуг залишається подальша робота з приведення законодавства в усіх сфе-

рах державного управління до вимог Закону України "Про адміністративні послуги". При цьому у ряді випадків необхідно докорінно змінювати нормативно-правове регулювання окремих сфер. Крім того, не меншої уваги потребує спрощення доступу громадян до адміністративних послуг, у тому числі забезпечення належного інформування громадськості про порядок їх надання. Актуальним завданням є впровадження ефективної системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг.

Пріоритетним завданням Уряду у питанні впровадження технологій електронного урядування та розвитку електронної демократії залишається впровадження кращої практики електронного урядування у роботу всіх центральних і місцевих органів виконавчої влади, подальший розвиток автоматизованих систем, покликаних спростити взаємодію громадян з органами влади та державними установами.

Аналізуючи організаційні питання реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" в Україні, можна виокремити ряд проблемних питань.

Зокрема необхідно сказати про недостатню поінформованість про реалізацію Ініціативи в Україні як в середині країни, так і на міжнародному рівні. Для інформування про реалізацію Ініціативи урядовими структурами були створені спеціальний веб-сайт (<http://ogp.gov.ua/>) та рубрика на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/lst/981). Водночас повною мірою неможливо простежити динаміку реалізації заходів, передбачених Ініціативою. Відсутня інформація про виконання заходів, передбачених планом заходів з реалізації Ініціативи і на офіційних веб-сайтах основних виконавців: Мін'юсту, Мінекономрозвитку, Держкомтелерадіо, Держінформнауки. Крім того на сайтах лише кожної другої місцевої держадміністрації можна знайти відповідну інформацію. На громадському веб-сайті Ініціативи останні новини датуються груднем 2012 року. Крім того Україна належним чином не представлена на офіційному міжнародному веб-сайті Партнерства, де наявні лише декілька публікацій, наданих представниками громадянського суспільства (<http://www.opengovpartnership.org/>).

Ще однією проблемою реалізації Ініціативи можна визначити недостатній рівень залучення громадськості до обговорення реалізації Ініціативи, зокрема на місцях. Так, деталізовані плани заходів щодо реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" на місцевому рівні розроблені лише у 20 регіонах. У той же час громадські експерти наголошують на тому, що відповідні плани розроблялися без належного залучення потенціалу громадських об'єднань.

Наступною проблемою реалізації Ініціативи можна визначити залежність виконання частини заходів плану від роботи Верховної Ради України. Так, з шести законопроектів, супроводження яких у Верховній Раді передбачено планом заходів, прийнято лише два, що не дозволяє впевнено говорити на міжнародному рівні про виконання цих завдань.

Також певною загрозою реалізації Ініціативи в Україні, особливо заходів, передбачених у напрямі впровадження технологій електронного урядування та забезпечення розвитку електронної демократії, а також створення Єдиного порталу адміністративних послуг, є недостатній рівень фінансування. Низка заходів з впровадження технологій електронного урядування здійснюється на сьогоднішній день у партнерстві з міжнародними організаціями, що дозволяє певною мірою вирішувати це питання.

Підсумовуючи, варто зазначити, що впровадження в роботі Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади принципів відкритого урядування не обмежується лише реалізацією заходів в рамках Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", адже відповідно до вимог Ініціативи були обрані лише п'ять напрямів її реалізації. Впровадження принципів відкритого урядування у щоденну роботу органів виконавчої влади є важливою умовою розвитку ефективного державного управління, підвищення довіри до органів державної влади.

Головним здобутком реалізації Ініціативи в Україні є досягнення її мети – налагодження діалогу між Урядом, органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Адже Український План дій став результатом діалогу між урядовими структурами та інститутами громадянського суспільства, які почули один одного і виробили спільний план.

Враховуючи, що розпочинається робота з розроблення проекту плану дій з реалізації Ініціативи на 2014-2015 роки, для усунення зазначених вище проблемних питань, на нашу думку, важливо здійснити ряд заходів:

- включити до плану заходи, які дозволяють досягти впровадження визначеного пріоритету, уникаючи заходів, які є щоденною роботою органів виконавчої влади, на кшталт супроводження законопроектів у Верховній Раді України;

- розробити стратегію інформаційного супроводження реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" в Україні, передбачивши інформаційні заходи як всередині країни, так і на міжнародному рівні;

- з метою активізації реалізації Ініціативи на регіональному рівні зобов'язати керівників місцевих органів виконавчої влади проводити публічні заходи для звітування перед громадськістю про стан реалізації Ініціативи у відповідному регіоні, а також для обговорення напрямів реалізації Ініціативи у 2014-2015 роках, при цьому посиливши контроль за цією діяльністю з боку Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд";

- забезпечувати належне фінансування заходів в рамках Ініціативи, передбачивши відповідні видатки у державному бюджеті, а також залучивши до співпраці міжнародних партнерів;

- посилити координуючу роль Координаційної ради з питань реалізації Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", а також активізувати роботу робочих груп ради;

- забезпечити репрезентативність учасників консультацій щодо проекту плану заходів на 2014-2015 роки.

Список використаних джерел та літератури

1. Open Government Declaration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

2. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.12 № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

3. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.12 № 514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>

4. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" : постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.12 № 671 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF>

5. Звіт про реалізацію Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" (липень 2012 року – жовтень 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1732-845101151.pdf

6. Ініціатива Партнерство Відкритий Уряд. Громадська оцінка результатів першого року впровадження в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/our-publications/2846.html>

ВИСНОВКИ

За формальними нормативними ознаками (укази Президентів, постанови Урядів) в Україні створено усі належні правові умови для розвитку громадянського суспільства, і вітчизняне законодавство щодо цієї теми концептуально в цілому відповідає положенням сучасних політичних і правових теорій. Із загальноприйнятими поглядами на концепт громадянського суспільства збігається і риторика державного керівництва.

Разом з тим, характер боротьби за владу суттєво загальмував державні зусилля зі сприяння розвитку громадянського суспільства, а також позначився на спрямованості цих зусиль залежно від ідеології владних політичних сил.

Насамперед доводиться визнати, що реалізацію ідеї громадянського суспільства в Україні фактично зведено до організації мережі дорадчих та консультативних органів при владних інституціях різного рівня. Тобто, в Україні повторилася ситуація, яка зустрічалася в багатьох перехідних країнах, коли громадянська слабкість, пасивність суспільства віддає ініціативу у створенні його інституцій в руки не громадян, а корпоративно згуртованої державної та управлінської еліти.

Зміна формату у відносинах влади і громадянського суспільства потребує з боку держави ряду кроків.

Поки що дається взнаки розбіжність між функціональними задачами органів влади та державного управління та їхньою здатністю виконувати ці задачі. Вирішення цієї проблеми полягає, насамперед, у сприянні неурядовим організаціям щодо поліпшення їх організаційних та кадрових ресурсів, а також у підвищенні фахового рівня державних службовців, які відповідають за цю ділянку роботи.

Доцільно провести широку суспільну дискусію щодо закону про громадські об'єднання з подальшим усуненням в ньому найбільш суперечливих і потенційно шкідливих для розвитку громадянського суспільства положень, і зробити це після певного періоду дії закону, з врахуванням досвіду, що його дасть цей період.

Ключова організаційна проблема – подолання формального ставлення з боку органів влади та державного управління до консультацій з громадськістю, які поки що є основною формою взаємодії між ними.

Уряд, з одного боку, необхідно домагатися від підпорядкованих йому структур подолання недисциплінованості у здійсненні державної політики щодо розвитку громадянського суспільства, породженої або нерозумінням нинішніх тенденцій і розвитку країни, або намаганням загальмувати ці тенденції, а з другого боку, знайти засоби подолання пасивності самих неурядових організацій в ініціюванні консультацій. Необхідно з'ясувати джерела цієї пасивності: якщо вона зумовлена недостатньою інформованістю громадських організацій про плани влади, то необхідно налагодити систему завчасного оприлюднення планів щодо розгляду і прийняття рішень з суспільно значимих проблем. При цьому необхідно встановити перелік питань з приводу яких консультації з громадськістю є обов'язковими. Інша задача – надання інформації про проведення консультацій з громадськістю більшої конкретності щодо прийнятих рішень і заходів по їх виконанню.

Позитивний ефект матиме вивчення думок і пропозицій ГО щодо механізмів підготовки і проведення консультацій між ними та органами влади. Зокрема, було б доцільним введення в регламенти роботи облдержадміністрацій пункту про обов'язковість проведення консультацій з громадськістю. Взагалі потрібен вихід із формату відомчих та обласних консультацій з громадськістю на всеукраїнський формат, зокрема у формі національного "круглого столу" із фіксованою періодичністю проведення.

По-справжньому реальними кроками зі сприяння громадянському суспільству з боку держави було б надання постійного і системного характеру фінансовій, матеріальній і методичній допомозі, що виділяється цим неурядовим організаціям, а також запровадження пільг для їхніх спонсорів.

Заслугує поширення концепції електронного урядування, але із застереженням, що особисте спілкування громадян з владою не повинно замінити їхню активність у громадських об'єднаннях. У протилежному випадку суспільству загрожуватиме атомізація з вірогідністю відповідних змін суспільно-політичного ладу.

Найбільш конфліктогенним питанням у взаємодії органів влади та громадських рад, утворених при них, є непрацездатність останніх внаслідок їхнього надмірного кількісного складу, а також у багатьох випадках відсутності в них фахівців, спроможних розібратися у піднятих владою проблемах. Державній владі доведеться приймати нелегке, з точки зору демократичних принципів, рішення – або повернутися до формування складу громадських рад самим владними органами, або зобов'язати ці органи вводити до складу своїх колегій представників ГО.

Найближчими діями у заохоченні подальшої наукової розробки проблеми можуть бути:

- розширення досліджень, які стосуються громадянського суспільства та державної політики щодо нього;
- масове поширення у системі освіти предметного вивчення на усіх рівнях основних знань про громадське суспільство та про його функції у взаємодії з державними органами;
- організація постійного моніторингу стану розвитку громадянського суспільства в країні в цілому та в її регіонах.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Балабан Ростислав Валерійович – к.політ. н., ст.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Бевз Тетяна Анатоліївна – д.і.н., гол.наук.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Беззуб'як Мирослав Йосипович – к.політ.н., ст.н.співр. Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України

Зеленько Галина Іванівна – д.політ.н., пров.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Кармазіна Марія Степанівна – д.політ.н., зав. відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Кирюшко Микола Іванович – к.філос.н., пров.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Кочубей Лариса Олександрівна – д.політ.н., пров.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Круглашов Анатолій Миколайович – д. політ. н., зав. кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Левенець Юрій Анатолійович – д.політ.н., академік НАН України (керівник проекту)

Лісничук Олесь Володимирович – к.політ.н., мол.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Майборода Олександр Микитович – д.і.н., в.о.директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Мачуський Валерій Валерійович – к.педагог.н., мол.н.співр. Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

Митко Антоніна Миколаївна – к.політ.н., доцент Східно-європейського національного університету імені Лесі Українки

Мойсієнко Василь Миколайович – перший заступник директора Центру європейської та євроатлантичної інтеграції Черкаського національного університету ім. Богдана Хмельницького

Мороко Владислав Валерійович – к.і.н., докторант Національного педагогічного університету ім. Драгоманова

Мяло Павло Іванович – к.і.н., начальник відділу по зв'язках з громадськістю Запорізької обласної державної адміністрації

Нахманович Віталій Рафаїлович – провідний науковий співробітник Музею історії м. Києва

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ: ПОШУК КОНЦЕПЦІЇ СПІВПРАЦІ

Аналітична доповідь

Підписано до друку 27.12.2013 р. Формат 60x84/16. Папір офсет.
Гарнітура Times Ум. др. арк. 21,86. Обл.-вид. арк. 19,97
Тираж 300 прим. Зам. № 790

Видавець Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І.Ф.Кураса НАН України; Президія НАН України
Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія КВ №15861-4333Р від 26.10.2009

Виготовлювач ПП Лисенко М.М.
16600, м. Ніжин Чернігівської області,
вул. Шевченка, 20
Тел.: (04631) 9-09-95; (067) 4412124
E-mail: milanik@land.ru

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.