

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE

**ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:
ГОЛОВНІ ВИМІРИ ТА ВИКЛИКИ**

К о л е к т и в н а м о н о г р а ф і я

**IMPERATIVES OF CIVIL SOCIETY
FORMATION IN THE MODERNIZATION
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE:
KEY DIMENSIONS AND CHALLENGES**

C o l l e c t i v e m o n o g r a p h

Київ – 2018 – Kyiv

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 254/13-11 від 21 грудня 2017 р.)*

Авторський колектив:

Л. В. Гонюкова, доктор наук з державного управління, професор (пп. 1.6, 2.1);
Є. І. Таран, кандидат політичних наук, доцент (розд. 1, пп. 1.2, 1.3, 2.2); **О. М. Петрос**,
доктор наук з державного управління, професор (п. 4.5); **В. Л. Голуб**, кандидат наук з
державного управління (п. 2.6); **В. М. Козаков**, доктор наук з державного управління,
професор (розд. 4, п. 4.1); **В. В. Голубь**, доктор наук з державного управління,
професор (розд. 3, п. 3.3); **І. В. Пантелейчук**, доктор наук з державного управління,
доцент (п. 1.1); **С. О. Кравченко**, доктор політичних наук, доцент (пп. 3.1, 3.2);
І. В. Клименко, кандидат фізико-математичних наук, доцент (розд. 2, пп. 2.3, 4.3);
Г. М. Клешня, кандидат філософських наук, доцент (п. 4.4); **Б. В. Бернадський**,
кандидат історичних наук, доцент (пп. 1.4, 1.5); **Л. А. Костецька**, аспірант (пп. 2.4,
2.5); **В. В. Сухенко**, аспірант (п. 3.3); **Н. О. Чиркова**, аспірант (п. 4.2).

Рецензенти:

О. С. Александрова, доктор філософських наук, професор, декан історико-філософ-
ського факультету Київського університету імені Бориса Грінченка;
Є. І. Романенко, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри
публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом;
В. В. Сичова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри
соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету Харківського
національного університету імені В.Н.Каразіна.

**Імперативи формування громадянського суспільства в
I-54 умовах модернізації державного управління в Україні: головні
виміри та виклики : кол. моногр. / Л. В. Гонюкова, Є. І. Таран,
О. М. Петрос та ін. – Київ : НАДУ, 2018. – 288 с.**

ISBN 978-966-619-378-3.

У колективній монографії висвітлено імперативи творення громадян-
ського суспільства в Україні. Визначено, що потужним імперативом, який
впливає на функціонування громадянського суспільства в Україні, стала воля
і прагнення українців побудувати незалежну демократичну правову державу.

Визначено, що на початку ХХІ ст. імперативом розвитку громадянського
суспільства стала державна політика сприяння такому розвитку, проте орга-
нізації громадянського суспільства не завжди були спроможними виконувати
свої завдання через низьку громадянську культуру в суспільстві.

Обґрунтовано, що сучасний стан розвитку української демократичної
держави необхідно досліджувати через імперативи розвиненості інститутів
громадянського суспільства, стану громадянської культури, зокрема через
рівень громадянської активності населення.

УДК 323.2:35:005.591.6](477)

*Approved by Academic Council of National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
(Protocol N 254/13-11, Desember 21, 2017)*

Authors' team:

L. V. Gonyukova, Sc.D in Public Administration, Professor (pp. 1.6, 2.1); **Ye. I. Taran**, Ph.D in Political science, Associate Professor (section. 1, pp. 1.2, 1.3, 2.2); **O. M. Petroe**, Sc.D in Public Administration, Professor (pp. 4.5); **V. L. Golub**, Ph.D in Public Administration (pp. 2.6); **V. M. Kozakov**, Sc.D in Public Administration, Professor (section. 4, pp. 4.1); **V. V. Golub**, Sc.D in Public Administration, Professor (section. 3, pp. 3.3); **I. V. Panteleychuk**, Sc.D in Public Administration, Associate Professor (pp. 1.1); **S. O. Kravchenko**, Sc.D in Political science, Associate Professor (pp. 3.1, 3.2); **I. V. Klymenko**, Ph.D in Physics and Mathematics, Associate Professor (section. 2, pp. 2.3, 4.3); **G. M. Kleshnya**, Ph.D in Philosophy, Associate Professor (pp. 4.4); **B. V. Bernadsky**, Ph.D in History, Associate Professor (pp. 1.4, 1.5); **L. A. Kostetska**, postgraduate student (pp. 2.4, 2.5); **V. V. Sukhenko**, postgraduate student (pp. 3.3); **N. O. Chirkova**, postgraduate student (pp. 4.2).

Resentants:

O. S. Aleksandrova, Sc.D, Professor, Dean of the Faculty of History and Philosophy of Kyiv Borys Hrinchenko University;

Ye. I. Romanenko, Sc.D in Public Administration, Professor, the Head of the Department of Public Administration, IAPM;

V. V. Sichova, Sc.D in Public Administration, Professor, Professor of Department of Sociology of Management and Social Work of the Faculty of Sociology of V.N.Karazin Kharkiv National University.

Imperatives of Civil Society Formation in the Modernization of Public Administration in Ukraine: Key Dimensions and Challenges :
Col. monogr. / L. V. Gonyukova, Ye. I. Taran, O. M. Petroe and others. – Kyiv : NAPA, 2018. – 288 p.

ISBN 978-966-619-378-3.

The collective monograph covers the imperatives for creating civil society in Ukraine. It has been determined that a strong imperative that influences functioning of civil society in Ukraine was the will and aspiration of Ukrainians to build an independent, democratic, law-governed state.

It is determined that at the beginning of the XXI century. The imperative for developing civil society has become the state policy for promoting such development, but civil society organizations have not always been able to carry out their tasks due to the low civil society culture.

It is substantiated that the current condition of the Ukrainian democratic state should be investigated through the imperatives of civil society institutes development, the state of civil culture, in particular, through the level of civil activeness of the population.

UDC 323.2:35:005.591.6](477)

З М І С Т

ВСТУП	8
-------------	---

Р О З Д І Л 1

СОЦІОКУЛЬТУРНІ ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	11
---	-----------

1.1. Традиції громадянського суспільства раннього середньовіччя	11
1.2. Магдебурзьке право як перша спроба розвитку місцевого самоврядування	17
1.3. Громадянська самоорганізація населення за часів козацтва	26
1.4. Громадська діяльність у ХІХ – на початку ХХ століття.....	29
1.5. На шляху до громадянського суспільства (ХХ століття)	39
1.6. Мовні імперативи української громадянськості	47

Р О З Д І Л 2

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	63
--	-----------

2.1. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні	63
2.2. Участь політичних партій у формуванні громадянського суспільства	78
2.3. Законодавче забезпечення розвитку засобів масової інформації та свободи слова	87
2.4. Вибори як інститут громадянського суспільства	103
2.5. Референдуми як інститут і інструмент громадянського суспільства	117
2.6. Волонтерство	135

РОЗДІЛ 3**ВИМІРИ І ВИКЛИКИ СУЧАСНИХ****МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ РЕФОРМ.....146**

3.1. Управлінська роль держави в модернізаційних
реформах146

3.2. Методологічний інструментарій проектування
та впровадження модернізаційних реформ157

3.3. Модернізація політико-адміністративного управління
як імператив формування системи публічного управління182

РОЗДІЛ 4**ЗАГАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ****УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО****СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ194**

4.1. Ментальність українського народу у формуванні
морально-ціннісних імперативів сучасної України194

4.2. Освіта як імператив розвитку громадянського
суспільства.....209

4.3. Інноваційні імперативи218

4.4. Екологічний імператив231

4.5. Соціальний діалог як механізм модернізації державного
управління та розбудови громадянського суспільства244

ВИСНОВКИ255

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....261

CONTENTS

INTRODUCTION	8
--------------------	---

SECTION 1

SOCIO-CULTURAL IMPERATIVES FORMING UKRAINIAN CIVIL SOCIETY.....

1.1. The traditions of civil society in the early Middle Ages	11
1.2. Magdeburg Law as the first attempt to develop local self-government	17
1.3. Civic self-organization of the population during the Cossacks' times	26
1.4. Civic activity in the XIX – beginning XX century	29
1.5. On the way to civil society (the XX century)	39
1.6. Language imperatives of Ukrainian citizenship	47

SECTION 2

INSTITUTIONAL IMPERATIVES FOR CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

2.1. State Policy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine.....	63
2.2. Participation of political parties in forming civil society.....	78
2.3. Participation of political parties in developing media and freedom of speech	87
2.4. Elections as an institution of civil society.....	103
2.5. Referendums as an institution and an instrument of civil society	117
2.6. Volunteering.....	135

SECTION 3

DIMENSIONS AND CHALLENGES OF MODERNIZATION REFORMS.....	146
3.1. Management role of the state in modernization reforms	146
3.2. Methodological tools for designing and implementing modernization reforms	157
3.3. Modernization of political and administrative management as an imperative for forming a public administration system.....	182

SECTION 4

GENERAL IMPERATIVES FOR FORMING UKRAINIAN CIVIL SOCIETY: CURRENT CHALLENGES.....	194
4.1. The mentality of the Ukrainian people in shaping moral and value imperatives for modern Ukraine.....	194
4.2. Education as an imperative for developing civil society	209
4.3. Innovative imperatives.....	218
4.4. Ecological imperative	231
4.5. Social dialogue as a mechanism for modernizing public administration and building civil society	244
CONCLUSIONS.....	255
REFERENCES	261

Громадськість, створюючи нові структури громадянського суспільства, тим самим протистоїть зазіханням держави, деспотизму, абсолютизму, авторитаризму на права людини і висуває на перший план гуманістичні умови та цінності, немеркантильне, високодуховне, моральне поводження, самосвідомість, самовизначення, волю і гідність окремої особистості.

Ю.Габермас

ВСТУП

Історичний розвиток людства свідчить, що складовою і невідмінною умовою функціонування ефективної демократичної держави є розвиток системи суспільних інститутів, які створюють громадянське суспільство. Формування та розвиток громадянського суспільства суверенної національно-демократичної держави Україна – імператив її успішного розвитку. Правову державу як основу демократичної неможливо ні побудувати, ні уявити без розвиненого громадянського суспільства, як і громадянське суспільство не може існувати без правової держави, тобто захищених прав індивідів та їх об'єднань. Саме ж громадянське суспільство можна розглядати як систему самостійних та незалежних від держави громадських інституцій і відносин, які забезпечують умови для самореалізації індивідів та їх об'єднань, реалізації приватних інтересів і потреб. Громадянське суспільство можна визначити як сукупність неполітичних відносин: економічних, національних, духовно-моральних, релігійних тощо, а також як систему горизонтальних соціальних зв'язків. Громадянське суспільство – це не тільки свідомі і активні громадяни, а й громадяни, які вміють узгоджувати різноманітні інтереси і є відповідальними за себе, своє суспільство і довкілля. Воно існує там, де для цього є умови, що створюються, передусім, у процесі попереднього історичного розвитку, ментальними настановами, які історично склалися, традицією вирішення суспільних проблем.

Безумовно, це явище складне і багатогранне, що досліджується різними науками. Для публічного управління теорія громадянського суспільства є ключовою в розумінні посткомуністичної трансформації та прогнозуванні розвитку демократичних інституцій. Труднощі перехідного періоду в постсоціалістичних і пострадянських країнах часто пов'язують з історичною слабкістю наявного в них громадянського суспільства. Громадянське суспільство розвивається в постійній боротьбі і протистоянні, як зовнішньому, так і внутрішньому. Воно намагається узгодити різні, інколи протилежні інтереси своїх членів. Громадянське суспільство перебуває в постійному протиборстві з державою, яка часто зазіхає на його права. Саме це протиборство і визначає вектор суспільного розвитку, а значить, і розвитку держави. Отже, йдеться про пошук консенсусу між різними, часто ворожими, національними, соціальними, політичними силами стосовно основних цінностей, які є базовими для розвитку демократії та імперативом для громадянського суспільства. Без такого консенсусу не може бути й мови про соціальну стабільність та успішне здійснення радикальних структурних реформ.

Разом з тим громадянське суспільство існує в різних формах залежно від історичних традицій, політичної організації, національної культури тощо.

У монографії автори намагалися з'ясувати, що стало імперативом творення громадянського суспільства в Україні. На їхню думку, до нього варто віднести українську культурну та історичну традицію державотворення, що знайшла відображення і в українській мові. Потужним імперативом формування громадянського суспільства стала воля і прагнення українців до незалежної демократичної правової держави, проявом якої став Народний рух 80–90 рр. XX ст. і Революція на граніті. Саме вони дали поштовх інституціональному формуванню громадянського суспільства 90-х рр. в Україні. Імперативом розвитку громадянського суспільства на початку XXI ст. послужила відповідна державна політика, яка сприяла

як розвитку громадянських інститутів та інституцій, так і горизонтальних соціальних зв'язків. Водночас організації громадянського суспільства не завжди виконували свої завдання через нерозвиненість громадянської культури. Переломним моментом для розвитку культури громадянськості став період 2013–2014 рр.

У монографії розглянуто імперативи формування, становлення і розвитку громадянського суспільства крізь призму історико-культурних традицій і впливів, а також аксіологічної і політичної складової. Досліджувати сучасний стан розвитку української демократичної держави необхідно через імперативи розвиненості інститутів громадянського суспільства, стан громадянської культури, зокрема рівень громадської активності населення країни. Саме утвердження громадянського суспільства сприяє розвитку та зміцненню молодих демократій, хоча це складний і довготривалий процес. Розвиток громадянського суспільства завжди пов'язаний з небезпеками. За визначенням Дж.Кін, громадянське суспільство дарує свободу деспотам та демократам рівною мірою. З цієї причини незріле громадянське суспільство може перетворитися на поле битви, на якому завдяки громадянським правам і свободам лисиці насолоджуються свободою полювати на курей¹.

Отже, в перспективі дієвість організацій громадянського суспільства в Україні залежатиме від того, наскільки держава і суспільство здатні створити умови, вільні від дестабілізуючих факторів у кожній зі сфер життєдіяльності соціального організму. Вирішальною передумовою утвердження і зміцнення національної державності є розвинене громадянське суспільство. При цьому державні інститути мають забезпечувати через закони рівні для всіх людей умови і можливості сталого розвитку та ефективного функціонування громадянського суспільства в цілому.

¹ Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж. Кін. – Київ : АНОД, 2000. – С. 51.

СОЦІОКУЛЬТУРНІ ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Традиції громадянського суспільства раннього середньовіччя

Важливим фактором демократичного врядування є наявність розвинутого громадянського суспільства, для якого характерною є сукупність різноманітних форм соціальної активності населення, не зумовленої діяльністю органів державної влади. Така активність передбачає певний рівень самоорганізації соціуму, що ґрунтується на реальній свободі особистості, яка можлива лише на демократичних засадах розвитку суспільства. У цьому соціумі не держава владарює над суспільством і його громадянами, а навпаки, суспільство має паритет відносно держави. Перехід до такого суспільства – історично тривалий процес, пов'язаний із формуванням громадянського суспільства.

Історична ретроспектива розвитку громадянського суспільства свідчить, що воно виникає на певному етапі розвитку західної цивілізації, коли там почали формуватися відносини, що базуються на приватній власності. Це приводить до зміни самоусвідомлення індивідів, перетворення їх на вільних власників-громадян, які усвідомлюють не лише свої права, а й обов'язки та готові брати на себе відповідальність за здійснення господарської і політичної діяльності. Такий стан речей видозмінює функціональне призначення інституту держави, наповнює його правовим та соціальним змістом.

Як слушно зазначають дослідники, категорія громадянського суспільства відображає новий якісний стан суспільства, що базується на розвинутих формах його самоорганізації і саморегуляції, оптимальному поєднанні публічних (державно-суспільних) і приватних (індивідуально-особистих) інтересів при вирішальному значенні останніх і безперечному визнанні як найвищої цінності такого суспільства людини, її прав і свобод¹.

¹ Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – 188 с.

Водночас, незважаючи на те, що громадянське суспільство виникає і розвивається як автономна, незалежна від держави сфера, ці публічні інститути тісно взаємопов'язані і взаємодіють на засадах взаємозалежності і взаємодоповнення. Британський філософ і політолог Е.Геллнер, розкриваючи суть громадянського суспільства, стверджує, що вона полягає у формуванні зв'язків, які виявляються ефективними і разом з тим є гнучкими, спеціалізованими, інструментальними².

Кожна країна мала певні історичні особливості становлення громадянського суспільства, що визначалися специфікою державотворення. Генеза розвитку української державності багатьма дослідниками пов'язується із періодом Київської Русі (IX–XII ст.), з її суспільно-політичним укладом, правом і культурою.

Як стверджував український історик Михайло Грушевський, Київська Русь була першою формою української державності³. Саме в цей період формуються традиції незалежності та демократичного врядування на території України. Київська Русь була однією із найбільших середньовічних європейських держав з центром у місті Києві, рівноправним учасником економічного, політичного і культурного життя не лише європейського ареалу, а й Близького Сходу.

Особливості державного врядування часів Київської Русі визначаються наявністю двох центрів прийняття рішень – князя і віча, або ж державного діяча і народу. На думку дослідників, цей період характеризується “дуальністю” системи влади: з одного боку, народний суверенітет та його орган – віче, а з другого – князь з дружиною і бюрократією⁴.

Принцип віча був важливим елементом політичної влади Київської держави, адже він втілював ідею народної влади та контроль за владою князівської адміністрації. Тогочасне віче функціонувало як загальні збори громадян, під час яких розглядалися і вирішувалися законодавчі, судові питання, а також оборонні та зовнішньополітичні проблеми. Вічеві зібрання виступали

² Геллнер Э. Условия свободы / Э. Геллнер. – М. : [б. и.], 1995. – 108 с.

³ Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський ; редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. – Київ : Наук. думка, 1994. – Т. 1. – 564 с.

⁴ Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставроян, Л. Шкляр. – Київ : Генеза, 1995. – 546 с.

механізмом забезпечення інтересів місцевих громад, відігравали значну роль у процедурі обрання князя, легітимізації прийнятих ним рішень.

Так, одним із прикладів переконливих виявів правової й політичної дієздатності київського віча стало запрошення княжити у Києві Володимира Мономаха в 1113 р. Володимир користувався великою підтримкою і довірою киян. За свідченням історичних джерел, спершу він відмовився. Тоді йому надіслали повторне запрошення, в якому аргументували можливість анархічного розвитку подій у Києві в разі нової відмови. Як далекоглядний державний діяч, усвідомлюючи історичні обставини та підтримуючи народне волевиявлення, Володимир погодився стати київським князем.

Український історик М.Костомаров, описуючи роль віча в системі управління державою, зазначав, що ним ухвалювалися рішення з управління, укладалися договори з князями, а також з іншими землями, оголошувалися війни, укладався мир, давалося розпорядження про збір війська і захист країни, визначалося торгівельне право і якість монети, встановлювалися правила і закони, відповідно до чого воно виступало законодавчою владою, а разом із тим – судовою, особливо у справах, що стосувалися громадянських прав⁵.

Р.Лашенко вважає, що, крім функцій законодавчої та судової гілки влади, народні віча наділялися і контролюючими функціями, зокрема, народні збори могли “судити, проганяти і карати другорядні власті, що були встановлені князями, а інколи їх самих”⁶.

Розглядаючи діяльність народного віча з позицій розвитку принципів демократії, дослідник наголошує на тому, що вічевий устрій не обмежував особисту свободу та індивідуальність людини. На його думку, кожен член віча був не лише повноправним суб’єктом приватних прав, а й носієм високої ідеї народної суверенності. Вічевий принцип давав змогу кожному члену долучитися до державного управління, що сприяло розвитку ініціативності та громадській активності населення, а це, у свою чергу, – розвитку

⁵ Костомаров Н. И. Исторические монографии. Исследования. Т. VII, ч II. Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (история Новгорода, Пскова и Вятки) / Н. И. Костомаров. – СПб. : [б. и.], 1886. – С. 34.

⁶ Лашенко Р. Лекції по історії українського права : в 2 ч. / Р. Лашенко. – Київ : Україна, 1998. – Ч. 1: Княжа доба ; Ч. 2: Литовсько-польська доба. – С. 106.

політичної системи, а саме її правових і побутових відносин, договірних принципів⁷.

Наведені факти дають підстави вважати, що віче виступало прототипом українського парламентаризму. Зокрема, на цьому акцентує увагу С.Дністрянський, стверджуючи, що віче княжої доби надавало правління киявських князів найбільш демократичного характеру та стало поштовхом до довгої передісторії парламентаризму Української держави⁸.

Іншим владним органом, що справляв значний вплив на прийняття державницьких рішень, була рада бояр – постійний дорадчий орган при князеві, до якого входили представники заможних землевласників, княжої дружини, міських магістратів, вищих церковних ієрархів. До її компетенції належало вирішення військових, адміністративних, фінансових питань, а інколи вона виконувала функції вищої судової влади. Незважаючи на те, що організаційна структура боярської ради не була чіткою та впорядкованою, її діяльність мала стабільний характер, що зумовлювалося зацікавленістю князя в підтримці найважливіших державних рішень впливовими особами держави. Боярська феодальна демократія виступала значною противою князівському єдиновладдю, що визначило характерну рису князівської влади Київської Русі – відсутність монархічного абсолютизму. Водночас у періоди, коли влада князя втрачала свій вплив, що могло бути спричинено різними обставинами, боярська рада ставала інструментом впливу як на монарха, так і на суспільну думку.

Економічне та культурне піднесення Київської Русі зміцнило позиції великого боярства, яке активізувалося в системі управління містом та земельними ресурсами. З часом це призвело до появи істотних розбіжностей між князівською владою та боярською феодальною демократією, а також до серйозних суперечностей усередині самого боярства, яке не вирізнялося політичною єдністю. Починається гостра боротьба між представниками різних боярських груп за право обирати представника на князівство у Києві. Зазначе-

⁷ Івасечко О. Р. Лашенко: теоретичне осмислення ідеї народоправства / О. Івасечко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – [Б. м. : б. в.], 2010. – Вип. 22. – С. 26.

⁸ Дністрянський С. С. Загальна наука права і політики / С. С. Дністрянський. – Прага : Укр. ун-т в Празі, 1923. – С. 148–151.

ні тенденції спричинили поглиблення феодальної роздробленості Київської держави та послабили її перед монголо-татарською навалюю.

Важливою формою державного управління й водночас невід’ємним структурним компонентом князівської влади в Київській Русі другої половини XI – початку XIII ст. були міжкнязівські з’їзди (снєми), які стали постійним інститутом міжкнязівських відносин. Ініціаторами скликання снємів були великі київські князі, на них обговорювали питання подолання міжусобиць, внутрішньополітичних конфліктів, формування внутрішнього устрою правової системи в державі, організації оборони Київської Русі від нападу зовнішніх ворогів⁹.

На снємах ухвалювалися найважливіші законодавчі акти. Так, на снємі у Вишгороді (1072 р.) було ухвалено “Правду Ярославичів”, у якій визначено засади руського права; у Любечі (1097 р.) визнано незалежність окремих князів за принципом “хай кожен держить отчину свою”, а “отчина” проголошувалася спадковим володінням певної князівської лінії, набувала правового статусу родової власності. Рішення Любецького з’їзду були спрямовані на протидію міжкнязівським міжусобицям, які виснажували державу¹⁰.

Питання внутрішнього устрою Київської Русі, розподілу земельних володінь, боротьби із зовнішньою небезпекою, зокрема питання війни й миру з половцями, розглядалися на князівських з’їздах у Києві та його околицях (1101 та 1103 рр.). Незважаючи на те, що рішення з’їздів не були універсальними за своєю політичною сутністю й повністю не реалізувалися, юридично вони закріпили норми забезпечення більшої політичної стабільності в країні¹¹. З послабленням влади Києва значення князівських з’їздів зросло, але вони не були здатні зупинити процес феодальної роздробленості.

Ще одним важливим владним органом, який репрезентував інтереси місцевої громади, був верв – орган місцевого селянського самоврядування. До його складу входили самостійні господарі одного

⁹ Павко А. Інститут державної влади Київської Русі в контексті політичних процесів сьогодення [Електронний ресурс] / А. Павко // Віче. – 2008. – № 11. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/985/>.

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

чи кількох сіл, які спільно володіли земельними наділами, лісовими угіддями, випасами тощо. Крім спільної власності, члени верву мали ще й взаємну відповідальність, зокрема за сплату данини, злочини, скоєні на території громади. Рішення, що стосувалися питань життєдіяльності членів верву, обговорювалися і приймалися на загальних зборах, судочинство на основі норм звичаєвого права вершив вервний суд.

Короткий історичний експурс у систему врядування Київської держави дає підстави зробити висновок, що вона розвивалася на засадах демократичного врядування, в контексті становлення державних форм правління європейських країн.

Дослідник історії українського права Р.Лашенко зазначає, що правовій традиції Київської Русі притаманні такі риси:

1) ідея народоправства, яка втілювалася в народному віче. Одночасно управління державою здійснював і князь як невід'ємний структурний елемент політичної системи;

2) ідея децентралізації влади (автономія громад, місцеве самоуправління);

3) виборчий принцип (демократичний), коли управління здійснювалось як місцевими виборними органами, так і представниками з центру на місцях (посадниками), що не порушувало загальнодемократичної концепції цілісності державності;

4) домінування приватно-правних принципів у сфері державного управління;

5) договірний характер правових відносин: між вічем і князем, між князем і боярською радою, між князем і землями тощо;

6) відсутність домінування держави над особою, кожен громадянин має право брати безпосередню участь у державному управлінні.

7) повна відсутність станів і каст як прояв демократичності державного устрою та політична рівноправність усіх членів суспільства, які беруть участь у вічі як представницькому органі, що виражає верховну волю народу¹².

Отже, система державного управління Київської Русі мала свою специфіку, зумовлену кількома факторами.

¹² Лашенко Р. Лекції по історії українського права : в 2 ч. / Р. Лашенко. – Київ : Україна, 1998. – Ч. 1 : Княжа доба. – С. 147–148.

По-перше, посилення централізму управління, в умовах якого київський князь з метою підтримки своєї влади та здійснення владних повноважень прагнув знайти компроміс із місцевими органами влади та місцевими громадами. Це привело до активного залучення до державницьких справ таких самоврядних органів, як боярська рада, князівські з'їзди та віче.

По-друге, зміцнення позицій князівської влади, особливо за часів Володимира Мономаха та Ярослава Мудрого. Це зумовило високий рівень соціально-економічної та політичної залежності місцевих князів і бояр від київського князя.

По-третє, розвинута система народовладдя, яка знайшла втілення у віче, і здійснювала законодавчу, судову та контролюючу функції. Така система унеможливлювала абсолютизацію князівської влади та сприяла підвищенню громадянської активності населення.

Таке поєднання монархічної, аристократичної та демократичної тенденцій у політичному устрої Київської держави продемонструвало свою ефективність і життєздатність, сприяло значним досягненням у політичній, економічній та духовній сферах.

1.2. Магдебурзьке право як перша спроба розвитку місцевого самоврядування

Історія самоврядування в Україні, яке є частиною державних процесів, сягає часів Київської Русі, коли різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) виникли та розвивалися на основі звичаєвого права. Місцеві “общини”, що виступали суб'єктами місцевого самоврядування, мали повноваження адміністративної, господарської та судової автономії.

У XIV ст. на українських землях значного поширення отримало магдебурзьке право, яке вплинуло на подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні. Магдебурзьке право давало можливість міській громаді здійснювати місцеве управління за зразком управління німецьким містом Магдебургом. З цієї причини воно в низці документів отримало назву німецького чи саксонського права.

Магдебурзьке право визначається як середньовічне міське право, яке звільняло міста від центральної (королівської) адміністрації

або влади феодала та запроваджувало органи місцевого самоврядування. Вперше це явище було запроваджене у м. Магдебург у 1188 р. як привілей, отриманий містом від архієпископа – власника міста¹³.

Реформа місцевого самоврядування та передача місцевим громадам низки функцій, які до цього виконувалися центральним апаратом, інколи сприймається як своєрідна “милість” центральної влади, що поступається своїми повноваженнями.

Розвиток самоврядування в містах забезпечує економічне зростання як самого міста, так і регіону, в якому воно розташоване. Як свідчать історичні дані, явище місцевого самоврядування стало вдалим компромісом між державною владою, якій необхідна була економічна опора, та громадянами, які готові були надати цю опору державі. Одним із найяскравіших прикладів такого компромісу було магдебурзьке право, яке відображало компроміс між державою і міською громадою середньовічної Центральної Європи.

Поширення магдебурзького права на Схід пов’язують з економічними причинами та рухом робочої сили. Спеціалісти з Німеччини, не маючи можливості самореалізуватися у своїх містах та намагаючись реалізувати свої здібності, поступово переміщувалися на Схід до міст Польщі, Галицько-Волинської держави та Великого Князівства Литовського у XIII ст., де перед ними відкривалися нові перспективи. Монархи цих країн вбачали вигоду у створенні ремісничих цехів на підконтрольних їм землях, тому вони приймали умови магдебурзького права, що було свого роду компромісом між міською громадою і феодалом, який проявлявся у формі відносин між монархом і міською радою.

Питання про значення магдебурзького права для європейських міст завжди були предметом окремих дискусій. Історики по-різному оцінювали значення магдебурзького права, спираючись на власні політичні і філософські переконання. Зокрема, існує дилема, чи магдебурзьке право злилося з місцевими традиціями, чи залишилося незмінним станом, чи було рушійною силою, чи гальмувало розвиток міст.

Так, І.Шаневич позитивно відзивався про розвиток міст відповідно до магдебургії. Зокрема, його позиція полягала в тому, що

¹³ Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – поч. XVII ст.) / Т. Д. Гошко. – Львів : Афіша, 2002. – С. 85.

польські монархи хотіли підняти рівень розвитку міського населення на Русі та Польщі до рівня західноєвропейських країн¹⁴. На думку І.Шаневича, такий рівень розвитку був би можливий лише через надання певних прав і свобод, які могла б забезпечити магдебургія. Тому українські міста і отримували права, аналогічні німецьким.

І.Франко з приводу німецького права в українських містах зазначав, що з метою розвитку міст Галичини та їх піднесення на благо Польщі польська влада запроваджувала в містах німецькі традиції та розселяла по них німців¹⁵.

Як вважає білоруський дослідник А.Брацкевич, поширення магдебурзького права пояснюється економічними і політичними чинниками. Неможливість отримання магдебургії деякими містами свідчить про їх недостатній розвиток, недостатню впливовість міського населення в питаннях самоврядування, переважання сільськогосподарського населення над ремісничо-торгівельним. Також від політичного становища у певний період залежала доля і самих міст¹⁶.

Тому, якщо проаналізувати викладене, то можна констатувати, що саме без економічного фундаменту магдебургія не була б настільки дієвою в українських містах, а без політичного інтересу влада Польщі не приділяла б належної уваги запровадженню німецького права у містах.

В.Антонович вважав, що магдебурзьке право давало змогу містам уникати занепаду. Магдебургія мала на меті запобігти придушенню міського стану військовим. Економічні вигоди полягали у збільшенні чисельності місцевого населення за рахунок переміщення людей із села. Разом з тим магдебурзьке право не виправдало повною мірою сподівання, оскільки воно лише пригальмувало занепад міст, але не створило умови для їх подальшого розвитку і процвітання¹⁷.

Причину занепаду міст В.Антонович вбачав не в самому праві, яке захищало інтереси міста та місцевого населення, а в тому,

¹⁴ Шаневич І. История Галицко-Волынской Руси от найдавейших времен до року 1453 / И. Шаневич. – Львов : [б. и.], 1863. – С. 197.

¹⁵ Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – поч. XVII ст.) / Т. Д. Гошко. – Львів : Афіша, 2002. – С. 22.

¹⁶ Там само. – С. 23–24.

¹⁷ Укр. іст. журн. – 1997. – № 4. – С. 77–88.

що принципи магдебурзького права були розроблені в інших країнах зі своїм менталітетом і традиціями, а в Україну його ідеї переносилися механічно, та не були адаптовані до місцевих умов, що інколи не сприймалося та не повною мірою засвоювалося мешканцями українських міст.

Стосовно наслідків упровадження принципів магдебурзького права в Україні А.Яковлев писав, що німецьке право запроваджувалося на українських землях за бажанням пануючої влади та не передбачало безпосередньої участі в цьому процесі українського населення. Лише в деяких областях Лівобережної України з відродженням української державності у XVII ст. у населення з'явилася можливість самостійно висловлювати свою позицію щодо німецького права та застосовувати його відповідно до національно-політичних інтересів. За таких обставин німецьке право визначалося як складова частина українського національного права¹⁸. Разом з тим не всі можуть погодитися із цим твердженням, оскільки самі міщани бажали встановлення магдебурзького права та в майбутньому захищали свої привілеї.

Перше українське місто, яке отримало магдебурзьке право, – Новий Санчна на Лемківщині (1299 р.). У 1339 р. останній галицький князь Юрій-Болеслав подарував місту Сянок привілей на магдебурзьке право, а з переходом під польське правління майже всі галицько-руські міста отримують від королів привілей на магдебурзьке право: Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий та Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачеве (1445 р.), Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Мозир (1595 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) і т. д. Лише за період 1572–1647 рр. українським містам і містечкам було видано 50 магдебурзьких грамот¹⁹. Але через невеликий проміжок часу після бурхливих процесів європеїзації місцевого самоврядування на Україну почали поширюватися русифікаторські процеси, які мали

¹⁸ Укр. іст. журн. – 1997. – № 4. – С. 80–81.

¹⁹ Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 57.

азійський характер. Однією з ключових причин цих процесів стала Переяславська рада 1954 р.

Упорядкування середньовічних міст на основі магдебурзького права вважається першою історичною формою місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право являє собою збірник законів, що був укладений у кінці XIII ст. на основі “Саксонського дзеркала” і магдебурзького міського шеффенського права.

Суть магдебурзького права полягала в тому, що міське населення було звільнене від юрисдикції центральної державної адміністрації (феодалів, воєвод і намісників), а міста отримали можливість самоврядування з власними місцевими органами²⁰.

У Польщу німецьке право потрапило разом з німецькими колоністами. Царювання Казимира Великого було найсприятливішим періодом для поширення магдебурзького права. З часом майже всі міста Польщі стали жити за магдебурзьким правом.

Із Польщі магдебурзьке право поширювалося на Литву та Русь. На територію Галичини магдебурзьке право було поширене при руських князях. За польського панування воно мало привілейований характер та мешканцями міста називалось німецьким. Поширення німецького права на литовсько-російські міста стало наслідком першої унії Литви з Польщею в 1386 р. Керівництво Польщі використовувало такі привілеї як засіб колонізації.

Запровадження магдебурзького права в українських містах відбулося одночасно зі збереженням і розвитком українського звичаєвого права. З огляду на місцеві традиції структура і функції органів самоврядування в різних містах мали свої відмінності. Організація адміністративної судової влади за положенням німецького права в українських містах відповідала тогочасним європейським нормам. Отримання магдебургії українськими містами свідчило про високий економічний і соціальний розвиток, який прирівнювався до багатьох німецьких і польських міст.

Одночасно з магдебурзьким правом міста отримували право мати власний герб. Цей атрибут був присутній на документах міста та свідчив про його незалежність від центральної влади.

²⁰ Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 57.

Надаючи містам магдебурзьке право, польські королі скасовували всі інші польські, литовські та російські юридичні норми та звичаї, що не узгоджувалися з німецьким правом. Місто звільнялося від адміністрації воєвод, панів, старостів, судів, намісників та інших урядників, а мешканці міста – від відповідальності перед ними з будь-яких питань. Міста створювали власний статут, а городяни звільнялися від військової повинності. Міські жителі отримали право на вільну торгівлю та значну площу землі, що розташована навколо міста.

При магдебурзькому праві міщани стали привілейованим соціальним прошарком.

Завдяки німецькому праву в адміністративно-правовому плані було відокремлено місто від волості. З упровадженням магдебурзького права у містах почали створюватися власні органи самоврядування. Були створені магістратури на чолі з бурмістром та лави на чолі з війтом. Влада в місті належала війту, якому підкорялися всі місцеві жителі. Війту підпорядковувався і магістрат.

Війт як вища посадова особа в місті призначався на свою посаду королем. Лише жителі Києва могли самостійно обирати його. Війт мав обов'язки головувати на засіданнях та виконував поліцейсько-дисциплінарні функції. Його утримували за рахунок коштів із суми грошових штрафів та судових виплат, а також із земельних наділів у місті, надання прав на утримання торгівельних лавок тощо.

Рішення, які приймав війт без участі ради, вважалися недійсними. Нагляд за діяльністю магістрату здійснювався намісником – лентвійтом, який призначався війтом. Також до ради входило 3–6 радців (ратманів), які висувалися громадою та обиралися війтом. Пізніше процедуру обрання війта проводили місцеві жителі терміном на один рік. Колегія ж радців обирала бурмістра як голову. Бурмістр вів засідання магістрату подібно до старшини. Він здійснював контроль за діяльністю комунальних служб, витратами міської скарбниці, охороною громадського порядку тощо. Війт та бурмістри приймали рішення після отримання згоди радців.

Членами ради обиралися жителі міста, які були законорожденними, проживали на території міста не менше ніж 3–5 років та мали певні статки, тобто обов'язковою вимогою до членів ради був їхній майновий стан. Рядові жителі рідко були обраними. Керівництво містом здійснювалося радою на чолі з бурмістром. Вони турбува-

лися про збільшення суспільного добра, сліdkували за цінами, переслідували перекупників, які, незважаючи на рішення ради, починали продаж раніше визначеного терміну, контролювали міри і ваги. Рада контролювала правопорядок у місті, захищала сиріт і вдів, здійснювала нагляд за азартними іграми.

Залежно від стану справ рада збиралася не рідше від одного разу на тиждень та обговорювала питання, що стосувалися загально-міських інтересів.

У деяких містах ради з метою охорони прав громадян приймали статут, а також видавали постанови, що були чинними, як і державні закони.

Рада також контролювала ремісників та визначала покарання за порушення цехових правил. З метою захисту інтересів ремісників і торговців вносилися заборони на діяльність осіб, які не були зареєстровані та не підпорядковувалися міській владі.

Крім ради, магдебурзьке право передбачало обрання і органів судової влади – лави. Члени лави (лавники) вели слідчі дії, засідали в суді та виносили вирoki. Їх кількість залежно від міста не була однаковою. У Магдебурзі їх було 12, в інших містах – 6–7 осіб, або навіть 3 особи.

Рада та лава входили до магістрату. Лава розглядала судові справи, а рада здійснювала управління поточними справами міста.

Судова система включала суд присяжних, який складався з одних і тих самих лавників. Побутові справи та важкі злочини – вбивства та здирництва – розглядалися в судах одночасно. Особливо цінним є те, що в судових розглядах була можливість користуватися послугами адвокатів.

З часом в Україні, крім міст можливість мати магдебурзьке право отримали і села. Сільське самоврядування також почало дотримуватися німецького права, але у спрощеній формі. Сільську громаду перед польським чи німецьким паном представляв війт, який виступав у цих питаннях посередником. Пан мав можливість придбати в уряду певну територію, на якій засновувалося село, отримував право управляти цим селом та мати від нього певні доходи. Села, які потрапляли під панське покровительство, справляли плату власників землі. З часом влада пана ставала практично необмеженою, права громади села звужувалися до мінімуму, а війти обмежувалися

у своїх правах, представницьких повноваженнях та деяких привілеях. Таким чином, у селах зароджувалася панщина.

З часом керівником села, на відміну від сільського вйта, стає солтис, який має адміністративні, поліцейські та судові повноваження. Магдебурзьке право надавалося шляхом купівлі-продажу чи в управлінні певній особі за військову чи урядову службу як винагороду.

У такий спосіб село переходило у власність до особи у повному обсязі, а пан (солтис) міг розпоряджатися всім майном, яке йому належало.

Як свідчать історичні дані, магдебурзьке право не було досить ефективним для корінного українського населення. Міщанам заборонялося володіти майном, яке придбане в інших панів (польських, німецьких, єврейських, вірменських), а їх реміснича діяльність наражалася на опір пана, який мав у володінні власних ремісників. Після приєднання до Польщі Галичини у XV ст. українці зазнавали низки обмежень на конфесійному, мовному та культурному ґрунті. Православних українців відстороняли від управління містами та роботи у судових органах. Це призводило до того, що міська влада зосереджувалася в руках некорінного населення, а українці обмежувалися у торгівлі, прийнятті кадрових рішень, купівлі-продажу будинків, здійсненні церковних церемоній, правах на проживання в місті тощо.

До позитивних наслідків магдебурзького права для українського населення слід віднести те, що воно сприяло єднанню міщанства, яке зазнавало утисків та втрачало владу у власному місті, з козаками.

Незважаючи на всі переваги та недоліки магдебурзького права, воно є першою історичною моделлю (формою) організації місцевої влади. Саме міське право на основі німецького права є сукупністю юридичних норм, що торкаються різних аспектів суспільного життя в місті. Цим воно узаконювало утворення міста, а не поселення.

Магдебурзькі грамоти, які отримували українські міста, відігравали роль статутів (хартій) західноєвропейських міст.

Подальший розвиток інститутів та органів суспільної самоорганізації населення, які існували при магдебурзькому праві, знаходить продовження в інших формах самоврядування та вважається передісторією становлення сучасного місцевого самоврядування.

Мешканці міст, на яких поширювалася дія магдебурзького права, були юридично вільними та мали можливість брати активну

участь у самоврядуванні. У багатьох містах мешканці особисто брали участь у роботі органів місцевого самоврядування. Документально підтверджуються факти такого представництва в Києві, Львові, Ніжині, Полтаві та інших містах. Але разом з тим корінне населення українських міст зазнавало різних утисків та дискримінацій. Зокрема, війтом міг стати лише католик навіть тоді, коли більшість населення українських міст була православною. У Львові, наприклад, православні не могли займати жодної посади та були зобов'язані мешкати у певному районі міста²¹.

Досить серйозні обмеження існували для міщан у мовних і культурних питаннях. Це призводило до несправедливості, обмеження і заборони у сфері торгівлі, володінні власністю, судових рішень тощо.

Таким чином, одним із наслідків впливу магдебурзького права на розвиток української державності і традицій деякі дослідники вважають те, що це право було формою своєрідної політики колонізації, економічної експансії та засобом комунікації європейського населення з боку європейських держав²².

До переваг упровадження магдебурзького права в українських містах можемо віднести розширення представницьких функцій у місцевому самоврядуванні, посиленні взаємозв'язку влади та народу, що позитивно вплинуло на розвиток демократичних тенденцій²³.

Завдяки магдебурзькому праву розвивалася торгівля, прискорився суспільний розвиток та формувалася правова культура населення.

Проте впровадження магдебурзького права в Україні та безпосередня участь місцевого населення в управлінні містами свідчить про його важливу роль у творенні української державності та місцевого самоврядування, що в подальшому стимулювало розвиток сучасного місцевого самоврядування.

²¹ *Музыченко П. П.* История государства и права Украины / П. П. Музыкаченко. – Харьков : Одиссей, 2003. – С. 73.

²² *Музыченко П. П.* Магдебургское право в Украине / П. П. Музыкаченко // Юрид. вестн. – 1994. – № 3. – С. 65–71.

²³ *Мархгейм М. В.* Конституционно-правовые трансформации народного представительства в современной Украине : моногр. / М. В. Мархгейм, Л. И. Николнова. – Ростов н/Д, 2010. – С. 71.

1.3. Громадянська самоорганізація населення за часів козацтва

Соціальним підґрунтям виникнення козацького руху був протест українського населення проти жорсткого принизливого гноблення представниками інших держав, переважно польською шляхтою. Феодално-кріпосницьке приниження та жорстоке поводження на українських землях, які перебували під владою Росії та Польщі, поєднувалися з бажаннями представників цих держав поросійщення, спольщення, покатоличення та духовного поневолення населення України.

З огляду на це народ України намагався захистити себе шляхом вироблення власних форм самооборони та методів власної військової протидії, мобілізуючи наявні матеріальні та державні можливості, спираючись на історичне минуле і традиції, які завжди існували на українських землях. У результаті цього, не маючи власної державності, український народ створив власні могутні збройні сили – козацтво, які стали однією з основ держави. Одним з головних принципів, на яких базувалося козацтво, був принцип непримусовості в комплектуванні і мобілізації козацького війська. Людина добровільно йшла у військо з метою захисту своєї Вітчизни, власних прав і свобод.

Завдяки своєрідній і досконалій організації та оптимальній структурі запорізьке військо досягало значних успіхів у військових справах. При цьому основна мета організації війська полягала не в загарбанні чужих земель, а в захисті України від чужоземного панування. Сьогодні можемо стверджувати, що козацтво виконало свою функцію і врятувало український народ від загибелі. Козацтво у XVI–XVII ст. сформувалося як своєрідний суспільний стан, який мав свою еліту – гетьманів, шляхту та генеральну старшину. Козацька верхівка була високоосвіченою та часто мала закордонну освіту.

Беручи за основу традиції українського народу, використовуючи досвід козаччини, українська козацько-гетьманська держава посіла належне місце серед європейських держав у XVII ст. Це стало свідченням того, як народна ініціатива у складний для держави час сприяла створенню життєво необхідного суспільного устрою.

З початку заснування козацька демократія не спиралася на правничо-політичний фундамент. Козаки у своїх рішеннях керували-

ся не встановленими законами та нормативами, а приймали рішення, керуючись здоровим глуздом, відповідно до стародавніх військових звичаїв та словесного права. Внутрішні закони та звичаї Запорізької Січі нагадували модель архаїчних корпоративних союзів та чоловічих військових братерств, що пов'язані взаємною клятвою²⁴.

Запорізька Січ дотримувалася звичаїв давньоруського самоврядування – традиційного загального громадського віче. Вибори кошового отамана-гетьмана та його переобрання в разі невдалого військового походу відбувалися на загальній козацькій раді. Усі без винятку козаки брали участь у вирішенні важливих питань. До того ж рядові козаки володіли вирішальним правом голосу. За свідченнями посла німецького імператора Рудольфа II – Еріха Лясоти, який прибув на Запорізьку Січ у 1594 р. з місією закликати козаків приєднатися до антитурецького блоку та заводити військовому походу Османської імперії в Європу, на козацькій раді остаточне рішення приймалося всією козацькою громадою та не залежало від старійшин. Натомість старійшина була залежною від козацької маси. Ухваливши між собою рішення, прості козаки підходили до старійшин та озвучували його. Старійшина погоджувалася, не маючи можливості протидіяти всім, оскільки вони були сильнішими та могутнішими²⁵.

Козакам були притаманні й абсолютистські владні тенденції. Влада отамана була всеосяжною. Він тримав у руках військову, адміністративну, судову та духовну владу, а під час війни його влада поширювалася на всіх учасників військової кампанії. Це може свідчити про те, що Запорізька Січ була своєрідною перехідною моделлю між общиною та державою. Її суть полягала в наявності самоврядної структури народної самооборони, господарській формі самовиживання в умовах відсутності державної влади та існування постійної воєнної загрози.

З одного боку, організованість українського народу привела до появи козацько-гетьманської держави, а з другого – діяльність Б.Хмельницького та його однодумців щодо створення нових форм суспільної і державної організації дали змогу перетворити Україн-

²⁴ Кухта Б. Л. Історія української думки : курс лекцій / Б. Л. Кухта. – Львів : [б. в.], 1991. – Ч. 1.

²⁵ Лясота Е. Щоденник / Е. Лясота // Жовтень. – 1984. – № 10.

ську державу в суб'єкт міжнародних відносин. У державі за часів Б.Хмельницького поєднувалися два протилежних принципи: суворавійськова централізація і народовладдя. Ця держава мала бути організована на конституційній виборній основі, де гетьман став би керівником усього народу, а не лише козацтва та відповідати перед ним. Владна верхівка складалася б із генеральної старшини, яка б організовувала при гетьманаті старшинську раду.

Характерною особливістю тогочасного суспільства було те, що навіть при недостатньо розвиненій формі демократизму сповідувалися цінності вільної і незалежної людини, а джерелом влади виступав простий народ.

У Переяславських статтях ішлося про збереження козацьких традицій, міщанських і шляхетських прав, власності і майна; право українцям самим вирішувати, хто і до якого стану має належати; забезпечення власної судової системи з виборністю суддів; збереження права обирати гетьмана і урядовців різного рівня; право безпосередніх відносин з іншими країнами²⁶.

Ці демократичні принципи, на жаль, не вдалося забезпечити. Козацький устрій був більше подібний до устрою тодішніх європейських країн, ніж до того, що існував у Московії, і якби Україна змогла утвердитися як незалежна держава, то ці б принципи збереглися й отримали подальший розвиток, як в інших європейських прогресивних країнах. Але оскільки Україна підпала під ярмо Російської імперії, розвиток її як демократичної європейської держави припинився²⁷.

Найвищим проявом тогочасного прогресивного лібералізму була конституція П.Орлика, укладена в 1710 р. Оскільки П.Орлик був вихований на традиціях європейської політичної культури, то таке законодавче закріплення прав і обов'язків керівника та громадян він намагався і сповідувати. Цей документ засвідчив розуміння українським суспільством необхідності політичної та національної незалежності і розроблення власного державного законодавства.

²⁶ Мицик Ю. Політичні концепції Богдана Хмельницького / Ю. Мицик // Доба Богдана Хмельницького / До 400-річчя від дня народження великого гетьмана : зб. наук. пр. – Київ : [б. в.], 1995.

²⁷ Нічик В. М. Гуманістичні і реформаційні ідеї на Україні (XVI – початок XVII ст.) / В. М. Нічик, В. Д. Литвинов, Я. М. Стратій. – Київ : [б. в.], 1990.

Конституція П.Орлика демонструвала військовий рівень розвитку українських керівних кіл, розуміння і сприйняття ними тогочасних європейських традицій і цінностей²⁸.

Аналіз періоду козаччини, конституції та документів, які були з нею пов'язані, показує, що українська політична думка в ті часи досягла досить високого рівня. Україна повинна була б бути конституційно-демократичною правовою республікою. Козацька держава мала власну раду, яка складалася з генеральної старшини, полковників та виборних депутатів. На чолі держави стояв гетьман. Тричі на рік збирався сейм з полкової та сотенної старшин, депутатів та послів від запорізького війська. Передбачався суворий контроль за коштами, що були в розпорядженні гетьмана. Демократичні засади запроваджувалися для всіх станів суспільства, а особливо для козацтва, а також для жителів міст.

Така ситуація свідчить про те, що ще задовго до періоду буржуазно-демократичних революцій у Європі їм передували прогресивні європейські ідеї в Україні.

1.4. Громадська діяльність у XIX – на початку XX століття

Протягом XIX–XX ст. українське суспільство, перебуваючи у складі спочатку Російської імперії, потім – Радянського Союзу, пройшло 3 важливих етапи: імперський, революційний і радянський. І здебільшого громадська ініціатива у цей час або протиставлялася державі, або виступала як заміник державних інституцій, коли останні проявляли свою неспроможність. Періоди їх взаємодії були дуже рідкими. При цьому українська спільнота зробила вагомий внесок у розвиток зазначених політичних утворень (як і те, що ігнорування її інтересів спричинило занепад цих держав).

Безумовно, вести мову про громадянське суспільство в Російській імперії у XIX ст. не доводиться. У країні панувала доктрина соціального расизму, тож повноцінними громадянами тут вважались

²⁸ Демократичні традиції козацько-гетьманської доби. Конституція Пилипа Орлика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bookwu.net/book_osnovy-demokratii_799/17_1.4.-demokratichni-tradici-kozacko-getmansko-dobi.-konstituciya-pilipa-orlika.

лише особи, які належали до дворянства. Лише вони мали право створювати свого роду органи громадського управління, більш-менш незалежні від державної влади, – дворянські зібрання. Та й ті перебували під невиспною “опікою” органів політичного розшуку і будь-які несанкціоновані зібрання дворян, особливо – представників “підозрілої” (наприклад – польської) національності, привертати пильну увагу і місцевої адміністрації, і жандармів²⁹.

Архаїчність суспільних відносин утверджувалася з допомогою відверто архаїчного законодавства з аксіоматичним положенням про принцип особистої необмеженої влади монарха. Причому це стосується не лише часів правління Миколи I. Попри твердження про демократизацію російського суспільства на початку XX ст., до останніх років існування Російської імперії чинними залишались положення, згідно з якими, скажімо, такий небезпечний злочин, як державна зрада, трактувалась з огляду на факт порушення присяги у дотриманні підданської вірності. Решта злочинів впливали з цього³⁰.

Тож не дарма Р.Пайпс, вивчаючи російське суспільство, дійшов висновку, що саме в Російській імперії було закладено основи не просто поліцейського режиму, а тоталітаризму, створено потужну та розгалужену правову базу цілковитої підпорядкованості суспільства державі та контролю будь-яких проявів громадської активності. В умовах поліцейського режиму політична діяльність перебуває поза законом і органи безпеки наділяються практично необмеженими повноваженнями для забезпечення контролю за виконанням цієї заборони. По суті, ця система є оборонною і створюється для протистояння ворожим посяганням. Тоталітаризм же відрізняється більш конструктивним підходом. Включаючи елементи поліцейської держави, він іде далі, намагаючись реорганізувати суспільство таким чином, щоб усі суспільні інститути і прояви громадського життя, навіть ті, що не мають політичного звучання, потрапили під конт-

²⁹ Див., наприклад: ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 810. – Спр. 106. – Арк. 1–4.

³⁰ Алфавит полицейских законов, разъяснений и циркуляров / сост. В. М. Попов. – Кобеляки : [б. и.], 1913. – С. 108; Уортман Р. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России / Р. Уортман. – М. : Новое лит. обозрение, 2004. – С. 105.

роль бюрократії, або, точніше, апарату державної безпеки. В усьому вбачається політична суть і все ставиться під контроль³¹.

Такий державний світогляд змушував агресивно чи з недовірою сприймати будь-яку громадську ініціативу, особливо ж в Україні, де існували давні традиції козацької громади, яку О.Лотюк обґрунтовано трактує, як прообраз сучасного дієвого громадянського суспільства³².

Дещо кращою була ситуація в українських землях, що потрапили під владу Австрійської (згодом – Австро-Угорської) монархії, де під впливом “Весни народів” 1848 р. з’явилася конституція. Водночас іншою стороною конституційних свобод у феодальній державі стало посилення національного гноблення на місцевому рівні. Адже більшість преференцій від демократичних свобод здобули аристократія і шляхта, які на Західній Україні мали переважно польське і угорське походження.

Попри те віденський імперський уряд, своєю чергою, побоюючись угорського та польського сепаратизму, виступав гарантом національних прав українців, створивши в Галичині оазу, де розвивалось українське книгодрукування. Таким чином, можливо, і не бажаючи цього прямо, він посприяв розвитку української літератури як елемента самоідентифікації нації.

Об’єктивні закони розвитку суспільства змусили піти на реформи і російські правлячі кола. Останні вирішили не чекати стихійної громадської самоорганізації, а впорядкувати процес “зверху”, поставивши його під державний контроль. Мається на увазі земська і судова реформи Олександра II. Причому практично всі проекти законодавчих актів, за якими відбувалося реформування, друкувалися і активно обговорювалися в пресі. Водночас не варто перебільшувати значення цього заходу з огляду на нечисленність письменного населення і мізерну кількість читачів періодики в Російській імперії.

³¹ Див.: *Пайпс Р.* Россия при старом режиме / Р. Пайпс. – М. : Независ. газ., 1993. – 385 с.

³² *Лотюк О. С.* Формування конституційно-правових засад громадянського суспільства в Україні в XVIII – на поч. XX ст. [Електронний ресурс] / О. С. Лотюк // *Право і громадянське суспільство : наук. журн.* – 2014. – № 3 (8). – Режим доступу: <http://leslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-8-2014>.

Реформи значною мірою сприяли подоланню станових “перегородок”. У контексті ж теми дослідження їх найважливішим результатом слід вважати появу земств. Щоправда, і ці органи недовго проіснували як громадські організації, досить швидко перетворившись на бюрократичні установи, утримання яких стало додатковим податковим тягарем для населення. Нарікання на земства в цьому контексті, наприклад, стають неодмінним атрибутом жандармських звітів часів Першої світової війни. Вже з 1890 р. на законодавчому рівні було здійснене фактичне одержавлення цих “громадських” об’єднань та надання їм станового характеру³³.

Утім, В.Шандра справедливо вважає, що вдосконалення контролю в такий спосіб практично не змінило первинну заданість земств, і вони вже за своїм призначенням і функціями наближалися, якщо уважно придивитися, до основних положень сучасної європейської хартії місцевого самоврядування³⁴. І в Україні саме земства з огляду на неможливість існування повноцінної легальної політичної опозиції перетворилися на осередки українського громадського життя, що успішно протистояли русифікаційним кампаніям урядових кіл.

Надалі прагнення земств мати власне представництво при верховній владі для з’ясування нагальних соціальних потреб та неможливість його реалізувати поєднувалося з наростанням у суспільстві опозиційних настроїв, які охоплювали найширші кола освіченої громадськості, студентства, селянства і, врешті-решт, робітників.

Деякі елементи місцевого самоврядування були запроваджені і внаслідок проведення міської реформи 1870 р. Але й тут, побоюючись виходу міського самоврядування з-під контролю, імператорська влада невдовзі (1892 р.) запровадила спеціальні контролюючі органи у складі місцевих адміністрацій – спочатку губернські присутствія в міських справах, які згодом об’єдналися із земськими в одному органі – губернському в земських і міських справах присутствію³⁵.

³³ Полное собрание законов Российской империи. – 3-е собр. – СПб. : [б. и.], 1893. – Т. 10. – Отд. 1: 1890. – № 6927.

³⁴ Влада і суспільство в Україні. Історичний контекст / відп. ред. В. А. Смолій. – Київ : НАН України, Ін-т історії України, 2013. – С. 254–255.

³⁵ *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1983. – С. 215.

Увесь комплекс цих реформ чудово ілюструє невідповідність правових норм соціальним реаліям та новій економічній дійсності, що полягала в швидкому розвитку ринкових відносин та пов'язаною з ними потужною тенденцією до лібералізації суспільного життя. Нові Положення були покликані консервувати феодальні пережитки в місцевому самоврядуванні, зміцнити станові “перегородки”, що під тиском об’єктивних чинників руйнувалися, подолати суспільну тенденцію до активізації громадськості, проявів ліберально-демократичного, національно-визвольного, а також революційного (забарвленого в соціалістичні ідеї) рухів. При цьому навіть станові обмеження вже були настільки анахронічними в нових соціальних умовах, що практично не відповідали реаліям суспільного життя. Як наслідок, крісла в органах місцевого самоврядування посіли найбільш активні представники дворянства, передусім репрезентанти ліберальних інтелігентських кіл. До муніципальних зібрань потрапляли навіть політики відверто радикального спрямування. Красномовним прикладом може слугувати обрання в 1910 р. до складу Харківської міської думи такого відомого діяча українського національного руху, одного з фундаторів націоналізму, як М.Міхновський³⁶. Тож, хоча на законодавчому рівні це і не позначилося, ті ж таки земства владою стали трактуватись як потенційно небезпечні організації.

Слід зауважити, що побоювання петербурзької бюрократії були далеко не безпідставними. У роки Першої світової війни саме в межах Земгору та Земсоюзу відбулися змикання верхівки буржуазії та армії й організація антицарської змови. Втім, жодного впливу на розвиток подій вона не справила і самодержавство було зметене внаслідок стихійного вибуху народного гніву.

Ведучи мову про навіть нерішучі спроби організації громадського життя в Російській імперії слід зауважити, що мережа органів самоврядування спочатку не поширювалася на Правобережну Україну. Пов'язано це було із побоюваннями польського сепаратизму.

³⁶ *Кривуля О. М.* Методологічні аспекти дослідження історії держави і права України кінця XVIII – початку XX ст. [Електронний ресурс] / О. М. Кривуля // Вісн. Нац. ун-ту внутрішніх справ. Спецвип. До 10-річчя утворення Нац. ун-ту внутрішніх справ. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1699_page_12.html.

Не знайшовши порозуміння зі шляхетством, влада почала шукати опори у селянстві, підігріваючи його антипанські настрої. Більше того, коли внаслідок революції 1905 р. імперській владі довелося змиритися з появою в країні політичних партій, то саме рухи чорносотенного спрямування на Правобережжі перетворилися на важливу складову національно-визвольного руху українського народу. І коли на решті територій України прояви українства переслідувалися, на Правобережжі вони заохочувалися (передусім духовенством) з метою протиставлення польському руху, звичайно, в рамках визнання концепції триєдиного російського народу. Гострі етноконфесійні та соціальні суперечності зумовили, наприклад, неймовірну популярність Союзу російського народу на Волині³⁷. До речі, розвиток українського національного руху на Правобережжі посилював традиційні регіональні відмінності, тож і в місцевій шляхті відбувалось руйнування польської ідентичності, як це бачимо на прикладі представника відомої польської волинської шляхетської родини Вацлава Ліпінського.

Зрештою, чорносотенці Правобережжя виступили і проти Столипіна, засуджуючи не лише його ідею хутірського розмежування (що було притаманне всім російським “правим”), а й національну дискримінацію українців. Цілком закономірно, розвиваючись як демократичний елемент, чорносотенний рух в Україні був змушений набувати антимонархічних форм, що і відчули керівники політичного розшуку: “Те, чого не могли досягти всі зусилля революціонерів і їхніх прихильників – лівих може бути легко досягнуте правлячою владою, котра ніби навмисне діє собі на шкоду”³⁸. Не менш закономірно це призвело до низки репресій.

Фактично єдиними формами, у яких могло безперервно розвиватися громадське життя в Російській імперії, залишилися асоціації, товариства, добровільні об’єднання, які б допомагали з’ясовувати державні завдання, що в інший спосіб було вирішити важко. А тому

³⁷ *Бернадський Б. В.* 1914 рік на Волині: кілька фрагментів суспільно-політичного життя / Б. В. Бернадський // Науковий вісник ВДУ. Історія. – 1996. – Вип. 1. – С. 74–78.

³⁸ Союз русского народа. По материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства 1917 г. / сост. А. Черновский. – М.–Л. : ГИЗ, 1929. – С. 104–105.

полем їх діяльності стали насамперед такі сфери, як наука, що вимагає для свого розвитку незалежного, автономного статусу, та філантропія, що зводилася до благодійної діяльності. Вони створювались владою, тому не перебували в конфронтації з нею, а навпаки, шукали тісного співробітництва, намагалися заручитися її підтримкою, таким чином здобуваючи нові важелі для виконання своїх функцій³⁹.

Та й тут можемо констатувати тотальну недовіру до проявів громадської активності, не ініційованих владою. Причому це стосувалось не лише гуманітарних, а й будь-яких інших наукових спільнот. Департамент поліції навіть завів цілу справу “Про професорів, що дотримуються лівого спрямування”, до яких зарахував мало не всіх учених, що брали участь у громадському житті⁴⁰. Більше того, реєстрація кожного нового союзу, спілки, асоціації була пов’язана з настільки складними формальностями, що перетворювалася для його засновників на “ходіння по муках”. Зате припиняти їх діяльність в адміністративному порядку було дуже легко.

Та попри всі намагання використання потужного і розгалуженого державного апарату, можемо констатувати, що імперія в боротьбі з громадським рухом у цілому і українством зокрема зазнала нищівної поразки. Жандарм – філософ, начальник Воронежського ГЖУ М.Васильєв (який, до речі, брав активну участь у ліквідації “Просвіт”) із сумом констатував: “Вбити ідею неможливо. Еволюція людської думки здійснюється безупинно, нестримно трансформуючи погляди, переконання, а затим і соціальний лад життя народів. Історія революційних рухів учить нас, що зупинити хід значних історичних подій неможливо, як неможливо людині зупинити оберти землі...”⁴¹.

Не якісь змови чи інші дії в дусі популярних нині в РФ конспірологічних теорій, а закономірний розвиток людського суспільства, розвиток капіталістичних відносин (який, згідно з К.Марксом, руйнує станові і регіональні бар’єри), стимулював процес консолі-

³⁹ Влада і суспільство в Україні. – С. 267.

⁴⁰ Волков В. А. Российская профессура “под колпаком” у власти / В. А. Волков, М. В. Куликова // Вопр. истории естествознания и техники. – 1994. – № 2. – С. 65.

⁴¹ Перегудова З. “Охранка” глазами охранников / З. Перегудова // “Охранка”: воспоминания руководителей охранных отделений / вступ. статья, подгот. текста и коммент. З. И. Перегудовой. – М. : Новое лит. обозрение, 2004. – Т. 1. – С. 12.

дації української нації, навіть попри наявність істотних соціальних суперечностей, які згодом на довгий час поховали ідею української державності.

З огляду на розмаїття ідей розвиток української політичної думки XIX–XX ст. не був монолітним, однак уся вона в умовах відсутності дієвого парламентаризму розвивалася в руслі національно-визвольного руху, складовою якого була боротьба за державність. І тут стане в пригоді слухна думка М.Демкович-Добрянського, який зауважив, що українська державність ніколи не була оформлена ні державними концепціями, ні державно-правними установами. Тож і у вічі вона настільки помітно не впадала. Уже в еміграції один із російських інтелігентів Г.Федоров писав про потрясіння, зумовлене сепаратистським характером українофільства⁴². Щоправда, вже в еміграції всі ці інтелігенти змушені були визнавати провину і російської неревольюційної спільноти. Адже після 1905 р. проукраїнські речі можна було б друкувати. Замість того російську періодику заповнили антиукраїнські часто погромницькі статті. Синтезував все це київський герольд російського українофобства С.Щеголев у двох книгах, що, за висловом О.Лотоцького, стали жандармським підручником для переслідування українства. Його лінію в еміграції продовжили А.Волконський, А.Царінний та М.Ульянов.

Попри те за порівняно невеликий час українство домоглося значних успіхів. Передусім тут варто згадати “Громади”, досвід яких становить інтерес передусім з огляду на їх надпартійність, а отже, і політичну незаангажованість. Що ж до політичних партій, то тут достатньо згадати їхні успіхи на виборах до земств і дум. І це попри шалений державний тиск. Урешті-решт, “українське питання” в повному обсязі постало вже на порядку денному Четвертої думи – м’яко кажучи, не найліберальнішої з усіх.

Та найбільш красномовно на успіхи українства вказує таємний жандармський підручник з історії революційного руху. Його автор, розумний і передбачливий (напередодні Лютневої революції він зник, і розшукати його так і не вдалося) підполковник Ф.Рожанов, на відміну від усіх своїх попередників, не лише згадав про український

⁴² Демкович-Добрянський М. Україна і Росія. Історичні нариси на теми російського імперіалізму / М. Демкович-Добрянський. – Львів–Краків–Париж : Видав. спілка “Просвіта”, 1993. – С. 79, 88–89.

рух, а й виділив йому окремий розділ. Наголошуючи на необхідності моніторингу суспільних настроїв, він безуспішно застерігав колег від тотальних переслідувань та попереджав, що опозиційність дуже легко може набути революційних ознак⁴³, як це, врешті-решт, і сталося з українським рухом.

Утім, більш-менш тверезі думки у представників російської бюрократії траплялися не часто. Остання була засліплена перемогою над першою російською революцією, демонстрацією сили адміністративно-силових, економічних та соціокультурних “скріпок”. Конспірологічні переконання вищих кіл тут теж далися взнаки. Зрештою, й революційні сили продемонстрували переважання доцентрових сил над відцентровими. Адже ставку вони зробили на першочергове вирішення соціальних, а не національних проблем⁴⁴. Водночас саме ця революція і саме в Україні значно прискорила розвиток національної самосвідомості, мови та культури, зробивши його незворотним. І вже невдовзі проникливий жандармський генерал О.Спиридович, зрозумівши, що відбувається, із сумом у грудні 1916 р. зауважив, що вищі кола імперії впали в трагічну оману, не зробивши жодних висновків із революції 1905 року, продовживши шукати її підбурювачів, не бачачи коріння і приймаючи бажане за дійсне.

Загалом протягом усього часу існування Російської імперії для її вищих кіл був притаманний патерналістський погляд на суспільство, що унеможливлювало розвиток громадянського суспільства. До того ж у самодержавній країні антагонізм поглиблювався особистісним фактором. Скажімо, національний гніт українців, з яким їм довелося стикнутися внаслідок проведення демократичних реформ Олександра II, було дещо пом’якшено в період реакції та контрреформ Олександра III, знову ж таки ненадовго. Згодом Вітте східно зауважив, що Столипін відстоював “своєрідний принцип російського націоналізму, з огляду на який для того щоб бути вірним сином ... великої Російської імперії і віропідданим государя, потрібно мати прізвище, що закінчу-

⁴³ Записки по истории революционного движения в России (до 1913 года) / сост. Отд. корпуса жандармов подполковник Рожанов. – СПб. : [б. и.], 1913. – С. 3, 423.

⁴⁴ Первая революция в России: взгляд через столетие / отв. ред. А. П. Корелин, С. В. Тютюкин. – М. : Памятники ист. мысли, 2005. – С. 519–520.

ється на “ов”, бути православним і народитися в центрі Росії”⁴⁵. Зрештою, невміння імперської влади розв’язати життєво важливі суперечності між державою і суспільством, поглиблення прірви між ними в результаті спроб реформ (зокрема здійснених П.Столипініним) стали одним із факторів падіння самодержавства та перемоги революції.

Щодо останньої не можемо не згадати напрочуд вдалу думку В.Верстюка, який стверджував, що революції – це точна ознака держав і суспільств, які не досягнули мистецтва саморегуляції, крайній спосіб розв’язати стихійно й вибухоподібно, через часткову чи повну руйнацію старого порядку нагромаджені суперечності, спроба створити нову модель влади, яка б дала змогу гармонізувати суспільний розвиток, додати йому динаміки. Соціальні революції не лише приводять до оновлення інститутів влади, а й суттєво змінюють суспільство. Особливістю революцій є й те, що в їх процесі історія ніби починається з нуля. Старий досвід не просто ставиться під сумнів, а й відкидається геть як такий, що не витримав випробування часом. Революція завжди супроводжується завищеним порогом суспільних очікувань, ейфорією сподівань, які зводяться нанівець у міру того, як на зміну сталому порядку приходить хвиля деструктивної людської енергії. Становлення нових форм влади відбувається в драматичних колізіях, із застосуванням збройної сили і в процесі громадянської війни. Революційне суспільство нездатне до компромісних політичних рішень. Опанування суспільної енергії – це іспит для нових політичних систем, які пропонуються революцією.

Як правило, вгамувати розбурхане революцією суспільство одразу не вдається жодному політичному режимові. Початку революції відповідають слабкі системи влади. Не маючи достатньої легітимності та сили, вони змушені спиратися на низові органи самоврядування, політичні партії, інші представництва народовладдя (з’їзди, громадські організації). Надалі такі системи демонструють свою неефективність і їм на зміну приходять більш жорсткі політики, що спираються на збройні маси. Революційна енергія мас згасає поступово, частково в боротьбі з політичними режимами, частково – в буденній боротьбі за виживання⁴⁶.

⁴⁵ Горизонтов Л. Е. Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше (XIX – начало XX века) / Л. Е. Горизонтов. – М. : Индрик, 1999. – С. 114.

⁴⁶ Влада і суспільство в Україні. – С. 281–282.

Перемога революції відкрила широкі можливості для діяльності політичних партій, якими вони, щоправда, скористатися не змогли. Натомість у ці роки спостерігається без перебільшення стрімкий процес формування громадянського суспільства в Україні. Вже в березні 1917 р. почалася кооптація демократичного елемента до виборних органів влади. Надзвичайно успішно приживалися форми прямої демократії: мітинги, демонстрації, з'їзди⁴⁷. У цьому контексті досить показовим є видання колективу Національного музею історії України. Навіть із пом'якшеного варіанта цієї праці випливає, що саме тиску спільноти ми завдячуємо усім реальним державотворчим ініціативам, здійсненим Центральною Радою⁴⁸. І справді, громадянське суспільство, що виринуло ніби нізвідки, досить швидко стало відігравати вагомую роль, справляючи вплив на органи влади, змушуючи їх до державотворчої діяльності.

1.5. На шляху до громадянського суспільства (XX століття)

Обговорювати подальший розвиток громадянського суспільства в Україні у роки національної революції досить проблематично, адже здійснювався він за умов запеклого збройного протистояння і майже гоббсівської “війни всіх проти всіх”. Недаремно ряд істориків-правників називає цей час періодом багатодержавності. Однак навіть тоді стала очевидною неможливість ігнорування суспільних потреб, демократичних та національних прагнень українців. Зокрема, саме безоглядна орієнтація на правоконсервативну ідею в державному будівництві, протиставлення держави і суспільства та реставрація їх дореволюційних взаємин стали важливими чинниками стрімкого падіння гетьманату П.Скоропадського. Будучи людиною свого часу та яскравим представником свого стану, Гетьман не зміг запропонувати нічого кращого, ніж відновлення тієї самої Російської імперії з усіма притаманними їй соціальними вадами, але в межах України. Врешті-решт, якщо згадати сумнозвісну “Грамоту про фе-

⁴⁷ Влада і суспільство в Україні. – С. 287.

⁴⁸ Календар ювілейних дат Української революції 1917–1921 років на 2017 рік : метод. рек. / О. С. Кучерук, Б. В. Бернадський, О. В. Якубець ; ред. і упоряд. О. К. Зайченко ; Нац. музей історії України. – Київ : Логос, 2017. – 30 с.

дерацію”, то і його українську державотворчу діяльність можна поставити під сумнів⁴⁹.

Трапляється, що іноді найбільш влучні характеристики того чи іншого явища, того чи іншого діяча ми знаходимо в пропагандистських творах, написаних політично заангажованими людьми. Так, одна із найбільш точних характеристик цього режиму належить такій неоднозначній постаті, як Д.Мануїльський. Перебуваючи у складі більшовицької дипломатичної місії в Києві у 1918 р., він після повернення до радянської Росії написав книгу, деякі з положень якої використовував і в наступних своїх публікаціях. Там він зазначав: “Українська культура, українська мова зазнавали наймерзеннішого обпльовування російських чорносотенців, які стали несподівано для себе “самостійниками”. Щоб зрозуміти весь комізм становища, треба уявити собі юрбу старих околоточних, приставів, земських начальників, запеклих вовкодавів націоналістичного мракобісся на службі у бідної “приреченої неньки”. У “державних установах” панували запаморочливі крадіжки, хабарництво, розтягування держави не в цілому, а шматками. Створені за кілька днів багатства пропивалися в кабінетах ресторанів, де дике верещання п’яних жінок, стогін струнних оркестрів змішувалися із голосами монархічного офіцерства, яке горлало по черзі “Боже, царя храни” і “Ще не вмерла Україна”. І це нечуване поєднання “царя” і “України” втілив у собі гетьманат”⁵⁰.

Тож не викликає подив несприйняття цієї влади практично всіма верствами українського суспільства, що беззастережно підтримало всенародне повстання, ініційоване Директорією. У результаті чи не єдиною силою, що стала на захист гетьмана, виявився “Особливий корпус”. І ця першокласно озброєна і оснащена армія, тотально укомплектована військовими професіоналами, була зметена звичайнісінькими повстанцями, сформованими переважно із селян.

Таким чином, соціальний фактор чітко продемонстрував свою значимість під час реалізації будь-яких державницьких проєктів. Своєю чергою, і більшовикам, які не менш стрімко “втратили”

⁴⁹ Кедрин І. Паралелі в історії України: з нагоди 50-річчя Ризького миру / І. Кедрин. – Нью-Йорк : Червона калина, 1971. – С. 83–84.

⁵⁰ Мануїльський Д. Україно-німецькі націоналісти на службі у фашистської Німеччини / Д. Мануїльський. – Київ : Укр. держ. вид-во, 1946. – С. 6.

Україну в 1918 р., довелося коригувати свою політичну стратегію з огляду саме на національне питання.

Що ж до уряду УНР, то, взявши курс на розбудову національної державності та побудову парламентської республіки західноєвропейського типу, він залишив поза увагою соціально-економічний чинник. І надміру звинувачувати Директорію та її лідера С.Петлюру ми не можемо, оскільки останній фактично опинився між Сцїллою і Харїбдою.

Насамперед українське селянство, загалом неписьменне і з невисоким рівнем національної свідомості, сприймало національну ідею не як самостійну та самодостатню, а як один із можливих шляхів вирішення аграрного питання. З огляду на свій культурно-політичний стан воно не мислило національно-державними категоріями, але було надзвичайно радикально налаштоване щодо поділу поміщицької землі. Та й загалом сценарій національної революції, а отже, і становлення національної державності великою мірою визначалися розвитком соціальних сюжетів. Водночас і політичні еліти виявилися неспроможними здійснити реальні соціальні перетворення, а абстрактні гасла досить швидко втратили привабливість.

Це є закономірним. Перемога революції в Росії є аксіоматичною. Водночас критичним фактором подальших визвольних змагань стало саме істотне відставання розвитку суспільних інституцій у Російській імперії, до якої входили більшість українських земель. Через це об'єктивний розвиток ринкових відносин зробив авангардною силою в трансформаційному процесі не буржуазію, яка користувалася підтримкою імперських верхів, а пригноблені народні низи. Це наперед визначило організаційну слабкість усіх політичних партій, які не могли поставити в певні рамки революційну радянську стихію⁵¹.

Детермінованість національного соціальним мала як позитивні, так і негативні наслідки, а також своєрідну діалектику, що визначала перебіг Української революції. Спочатку, коли після повалення самодержавства сформувалися демократичні умови для розвитку національного руху, а державна влада ще контролювала

⁵¹ Кульчицький Станіслав. Володимир Ілліч Ульянов-Ленін: погляд із XXI століття / Станіслав Кульчицький // Проблеми історії України. – 2011. – Вип. 20. – С. 45.

ситуацію на місцях, соціальний компонент був нечітко вираженим і лише посилював український національний рух. Національні сюжети домінували в розвитку Української революції, але в міру того, як державна влада на території Росії та України зазнавала щораз помітнішого морального занепаду, політичні настрої радикалізувалися, значення національного в революції дедалі більше поступалося соціальному⁵².

У першій половині ХХ ст. з'явилося таке явище, як український націонал-комунізм. Тривалий час його висвітлення зводилося здебільшого до аналізу діяльності справді яскравого представника цієї течії М.Хвильового. Водночас це явище було більш складним і розгалуженим, з яскраво вираженими державницькими тенденціями, на що звернув увагу ще І.Лисяк-Рудницький. Він чи не єдиний згадав таких неординарних українських діячів, як С.Мазлах та В.Шахрай. Праці останніх було перевидано лише на 26-му році державної незалежності України.

Щодо більшовицького державного проекту, то його творці спочатку діяли відповідно до канонів комуністичної ідеології, що наріжним каменем подальшого розвитку вважала саме розвинуте громадянське суспільство. Це видно вже із відомих ленінських “Чергових завдань Радянської влади”, покладених в основу нової державотворчості. Як елемент поєднання безструктурної і структурної спільнот більшовики запропонували ради. Фактично захоплені первинними успіхами, вони навіть висловлювали ідеї відмови від державного апарату та заміни його громадськими органами навіть у правоохоронній сфері. Такі погляди були настільки сильними, що навіть у 1928 р. більшовики обговорювали питання заміни органів міліції формуваннями передових робітників, яких би призивали на короткий час для боротьби з карною злочинністю⁵³.

У цій частині, на відміну від економічної складової, більшовицький експеримент вдався. Водночас з огляду на “базис” переможці у війні змушені були здійснити ревізію власної ідеології, що тривала протягом усіх років існування СРСР. Напрочуд красномовним свідченням цього положення є факт репресії стосовно Левка Лук'яненка. Людина, яка лише вимагала повернення державного

⁵² Влада і суспільство в Україні. – С. 314–315.

⁵³ Там само. – С. 35–36.

будівництва на рейки навіть не марксівської, а ленінської політики, була засуджена до найвищої міри покарання (!)⁵⁴.

Як справедливо зауважив С.Кульчицький, Й.Сталін та його наступники більше не робили спроб реалізувати доктринальний соціалізм у повному обсязі, тобто з цілковитою заміною товарообігу безгрошовим продуктообміном. Соціалізмом оголосили той соціально-економічний лад, який був збудований методом спроб і помилок після двох комуністичних штурмів – ленінського і сталінського⁵⁵.

Загалом у СРСР вдалося створити напрочуд систематизовану та струнку ідеологію, що офіційно називалась марксизмом-ленінізмом (хоча насправді була досить далекою як від одного, так і від другого). У сталінські роки ідеологія мала явно нормативний характер. У подальші роки ця роль ідеології зовні ніби послабла, хоча, по суті, лише змінила форму і поглибилася. Ідеологія ставила перед керівниками країни загальну мету, яка, незалежно від її досяжності або не-досяжності керівництва, визначала загальну орієнтацію життя суспільства і встановлювала рамки і принципи діяльності його влади.

Протягом перших десятиліть існування СРСР як держава зміг підпорядкувати собі зародки громадянського суспільства та повністю використати їх у власних інтересах, передусім з метою мобілізації всього економічного потенціалу і держави й суспільства та побудови потужного ВПК. При цьому можна судити про наявність певних і опозиційних настроїв у суспільстві, які, однак, були розпорошеними і стосувалися лише окремих тактичних кроків влади у зовнішній і внутрішній політиці та характеризувалися її підтримкою у стратегічному контексті⁵⁶.

Суспільство як сукупність дрібних та великих власників виявилось цілком пролетаризованим. Однак сама держава була лише сукупністю функціонерів – споживачів, а не виробників матеріальних благ. Вони могли привласнити фабрики і заводи під гаслом “експропріації експропріаторів”, але не мали влади над такою об’єктивною й водночас нематеріальною субстанцією, як виробничі відносини

⁵⁴ Лук'яненко Левко. Сповідь у камері смертників / Левко Лук'яненко. – Київ : Вітчизна – Ділова Україна, 1991. – С. 6, 22.

⁵⁵ Влада і суспільство в Україні. – С. 332.

⁵⁶ Радянські органи державної безпеки у 1939 – червні 1941 рр.: док. ГДА СБ України. – [Б. м. : б. в.], б. р. – С. 999, 1028.

між людьми. Не підлягає, однак, сумніву, що держава-комуна могла довільно визначати співвідношення між фондами нагромадження і споживання в національному доході. Так само вона могла зосереджувати в бюджеті та інших фондах вироблений продукт з його наступним використанням там і тоді, де і коли вважала за потрібне⁵⁷.

Знівельованою виявилась і сама ідея радянської влади. Натомість було збудовано напрочуд чітку владну вертикаль. Завдяки розмежуванню функцій партія зберігала політичну владу, але не брала на себе відповідальності за поточні справи. Ради позбавлялися політичного впливу, але наділялися повним обсягом розпорядчих функцій. Можливі непорозуміння між апаратами попереджувалися заміщенням відповідальних посад в радянських установах тільки членами партії. Через мережу рад диктатура вождів заглиблювалася у народні низи. Це досягалось наділенням мільйонів громадян реальними, хоч обмеженими управлінськими або контрольними функціями. В результаті створювалася ілюзія народовладдя. Сумніватися в народності такого політичного режиму було неможливо, тим більше, що він брав свої кадри саме з народних низів. Побудована на засадах “демократичного централізму”, мережа партійних комітетів делегувала свою владу верхам, а верхи вже вирішували, чи давати їм вільну руку в тому чи іншому випадку. Тому існуюча під виглядом “диктатури пролетаріату” диктатура партії насправді була диктатурою партійних вождів. На подібних засадах “демократичного централізму” будувалися всі без винятку організаційні структури радянського суспільства⁵⁸.

Таким чином, попри яскраві зовнішні ознаки, вести мову про громадянське суспільство в СРСР (у всякому разі, після 20-х рр.), не доводиться. Так звані такі “громадські” організації, як комсомол, профспілки чи ДТСААФ (як і земства раніше) були повністю одержавлені. Усі ці організації виконували маскувальну (задля демонстрації демократії) та мобілізаційну функції. Це був ще один із важелів контролю суспільно активних громадян та їх мобілізації для здійснення тих чи інших державних заходів, створення видимості громадського життя⁵⁹.

⁵⁷ Влада і суспільство в Україні. – С. 337.

⁵⁸ Там само. – С. 346.

⁵⁹ Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Колодій. – Львів : Червона калина, 2002. – С. 138–139.

Завдяки принципу “демократичного централізму”, вмонтованому в партію і всі інші вертикальні структури, політична і економічна диктатура зосереджувалася на владних вершинах – в Політбюро ЦК ВКП(б). Номенклатура була не носієм, а лише провідником влади, не власником, а тільки розпорядником. Людина, яка займала номенклатурну посаду, користувалася владою і власністю в межах, обумовлених саме цією посадою. Позбавлена посади, вона позбавлялася влади і пов’язаних з нею привілеїв⁶⁰.

При тому перші десятиліття існування радянської влади тут функціонував мобілізаційний тип розвитку держави, що зумовлювало вагоме місце каральної складової в діяльності державного апарату, зростання ролі органів державної безпеки і в державі, і в суспільстві. На наш погляд, репресії при мобілізаційному типу розвитку стали платою за темпи соціально-економічних перетворень. Відповідно і спецслужби, будучи за формою державним інститутом, за змістом перетворилися на особливий інструмент політичної влади, важливе знаряддя реалізації курсу на форсування переважно насильницької зміни соціально-класової структури, всієї системи суспільних відносин як необхідної умови успішної реалізації проекту “побудови соціалізму в одній, окремо взятій країні”, змушений розвиватися за законами “оточеної фортеці”⁶¹.

Попри істотні негативні моменти, певні позитивні результати мало протистояння двох полярних воєнно-політичних блоків у другій половині ХХ ст. Конкуренція соціально-економічних моделей змушувала уряди різних країн поступово переходити до реалізації концепції соціальної держави (і саме в цій царині СРСР зазнав поразки). Водночас владі постійно доводилося заgravати із державницькими прагненнями українців та вести дискусію із діаспорними політичними та громадськими організаціями. Фактично вже із 40-х рр. партійні і радянські кола пропагують ідею державності із тим застереженням, що вся пропаганда намагається перекона-

⁶⁰ Влада і суспільство в Україні. – С. 348–349.

⁶¹ Мерзляков В. М. Органы государственной безопасности как специальные ресурсы власти в советской мобилизационной политической системе (некоторые аспекты историко-политологического анализа) / В. М. Мерзляков // Труды общества изучения истории отечественных спецслужб. – М. : [б. и.], 2005. – Т. 2. – С. 327–328.

ти суспільство у відповідності УРСР державницьким прагненням українців. Показовою тут є, наприклад, праця В.Іваненка, який, полемізуючи з націоналістами, називає УРСР могутньою індустріально-колгоспною державою⁶².

Зрозуміло, що будь-які спроби переходу від декларації до реалізацій припинялися швидко і жорстко, про що вже згадувалось вище. Проте можна з упевненістю констатувати істотне зростання національної самосвідомості, одним із проявів якого став дисидентський рух. Він становить інтерес саме тому, що є не продуктом партійної діяльності та зовнішніх впливів (адже є малоорганізованим і не структурованим), а відображенням якраз широких умонастроїв у суспільстві. І досить показовим є те, що розквіт цього руху припадає на так звані роки застою.

Попри дещо однобокий погляд на це явище, що зводить дисидентство до діяльності найбільш яскравих та харизматичних його представників, як-от: П.Григоренка, Л.Лук'яненка, В.Чорновола, В.Мороза, І.Дзюби, Ю.Бадзя, В.Марченка, Є.Пронюка та ін., це явище стало досить масовим, охопивши широкі верстви суспільства. Так, напрочуд цікаві цифри були наведені В.Кіпіані у його рецензії на мемуари одного із голів КДБ УРСР М.Голушка. Звернувши увагу, що той свідомо залишив поза увагою 70-ті рр., дослідник зауважив, що лише у 1978 р. сотні громадян були позбавлені волі, а 15,5 тис. – “профілактовані” (!!!)⁶³. Ніякий інший висновок, крім масового невдоволення народу політичним режимом, від ознайомлення із цими фактами на думку не спадає.

Слід указати на ще один істотний момент. Значна частина борців із радянським тоталітаризмом були комуністами. Однак не в тій інтерпретації, що надавалася цьому терміну в СРСР. І григоренківська організація називалася “Союз боротьби за відродження ленінізму”, і Л.Лук'яненко спочатку не піддавав сумніву жодного із положень марксизму-ленінізму. І тут варто згадати твердження од-

⁶² *Іваненко В.* На задвірках історії (про антинародну антирадянську діяльність закордонних організацій українських буржуазних націоналістів) / Володимир Іванович Іваненко. – Київ : Політвидав України, 1969. – С. 5.

⁶³ *Кипиани Вахтанг.* “...История КГБ показывает силу дружбы русского и украинского народов” [Электронный ресурс] / Вахтанг Кипиани. – Режим доступа: <http://www.istpravda.com.ua/reviews/2011/08/7/49765/>

ного з ідеологів російського “чорносотенства” В.Шульгіна, який із задоволенням констатував, що в СРСР було втілено в життя чимало ідей “білого руху”, тобто відбулася трансформація революційної державності із союзу радянських республік в оновлений варіант російської імперії.

Загалом так звана “радянська” система працювала за умови забезпечення важливих потреб соціуму. Коли ж з початком 80-х рр. XX ст. ця система вже виявилася нездатною задовольняти ні економічні, ні інтелектуальні потреби суспільства, вона розпалася, як майже за століття до того впав царський режим. Якихось зовнішніх впливів тут шукати не варто, оскільки дисидентський рух до того часу вже був розгромлений і впливу на життя суспільства не справляв. Суспільство просто стало ігнорувати державу, а невдовзі в Україні набула популярності ідея відродження власної, повноцінної державності. Тож надалі все відбулось відповідно до положень К.Маркса, який зауважив, що, оволодіваючи масами, ідеї стають матеріальною силою.

Лише в 1989 р. у різного роду мітингах та інших громадських акціях взяли участь 13 млн осіб, розпочався масовий вихід із скомпрометованої КПРС. До серпня 1991 р. кількість осіб, що здали свої партквитки, сягнуло 4 млн осіб.

Тривалий час радянська ідеологія була адекватна умовам у країні і світі, слугувала одним із чинників успіхів Радянського Союзу. Але поступово вона стала демонструвати невідповідність світовим тенденціям розвитку людського суспільства, тож зазнала кризи, ставши одним із чинників краху радянського проекту. Оскільки саме КПРС була тим хребтом, на якому тримався державний організм СРСР, після його ліквідації і сама ця країна припинила існування.

1.6. Мовні імперативи української громадянськості

Становлення громадянського суспільства суверенної національно-демократичної держави Україна – імператив історії. Сьогодні це очевидно; після затвердження Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 “Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–

2020 роки”⁶⁴ це активно обговорюється у засобах масової інформації, в політологічній літературі. У сучасному науковому дискурсі активно використовують поняття “громадянське суспільство”, “громадянськість”, “імператив”, “імператив категоричний”, “імперативи державної національної політики”, “імперативи національної політичної культури”, “мовні імперативи політичної коректності” тощо. У цьому багатоголосі експертних думок, за часів непростого й доволі тривалого становлення нової форми українського суспільства (а те, що формування громадянського суспільства – складний процес, засвідчує досвід розвитку інших цивілізованих країн) принципово важливо, щоб кожен українець, свідомий громадянин, розумів значення і призначення кожного такого терміна. Тому спробуємо визначити, насамперед, між названими вище поняттями спільні та відмінні риси однокореневих слів “громадянське [суспільство]” і “громадянськість”, та як з ними пов’язані “імперативи”, зокрема мовні.

Великий тлумачний словник сучасної української мови дає чіткі, обґрунтовані мовознавцями, пояснення. “Громадянський” – 1) від “громадянин” (особа, яка належить до постійного поселення якої-небудь держави, користується її правами і виконує обов’язки, встановлені законами цієї держави); 2) властивий свідомому громадянину; спрямований на користь суспільства (підкреслення тут і далі за текстом – автора). “Громадянськість” – усвідомлення кожним громадянином своїх прав та обов’язків щодо держави, суспільства⁶⁵. На нашу думку, це тлумачення необхідно уточнити: “Громадянськість – активна свідома діяльність громадян в інтересах всього суспільства, його певної групи та себе самих. Знання та вміння використовувати адекватні інструменти врядування, ухвалення рішень, взаємодії влади і громади, та відповідальність за спільно ухвалені рішення. Це якість активного громадянства”⁶⁶.

⁶⁴ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

⁶⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел, ред.-лексикографи : В. Т. Бусел, М. Д. Василюга-Дерибас, О. В. Дмитрієв та ін. – Київ : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – С. 262.

⁶⁶ Гонюкова Л. Громадянськість – необхідна умова демократичних перетворень держави і суспільства [Електронний ресурс] / Л. Гонюкова // Nauki Społeczno-Humanistyczne. Polsko-ukraińskie czasopismo naukowe. – 2016. – № 01 (09). – S. 19–31. –

Отже, ланцюг похідних слів від домінантного поняття “громадянин” вимальовується такий: “громадянин” → “громадянський” → “громадянськість”. У цьому зв’язку, на наш погляд, становить інтерес саме останнє в ряду, але не останнє за значенням поняття “громадянськість”, оскільки дає змогу зрозуміти значення побудови громадянського суспільства для кожного свідомого громадянина крізь призму його світосприйняття і бачення самого себе в такій громаді. Які прагнення, вимоги ставить сучасний українець-громадянин до держави та до власного “я”? Наскільки ці сподівання він озвучує сьогодні категорично? Відповіді на ці запитання мають сучасні політичні імперативи.

За словником іншомовних слів, “імператив” (від лат. *imperativus* – наказовий, владний) має кілька значень: 1) мовозн. наказовий спосіб дієслів; 2) беззастережна настійна вимога; веління, наказ; 3) філософ. категоричний імператив – загальний обов’язковий моральний закон в етиці Канта, який мають виконувати всі люди незалежно від їхнього походження, соціального становища; безумовний принцип поведінки⁶⁷. Теоретично обґрунтований і такий, що широко використовується у філософській системі Канта, термін вказує на загальний закон, вищу вимогу, важливий принцип, який визначає, що слід робити і як виконувати обов’язкове. “Уявлення про об’єктивний принцип, оскільки він примусовий для волі, – зауважував Іммануїл Кант, – називається велінням (розуму), а формула веління йменується імперативом”⁶⁸. Імператив за своєю сутністю явно походить від одного з християнських наказів: не бажай (не роби) іншому того, чого не бажаєш, щоб заподіяли тобі. Таким чином, він постає водночас і основною регулятивною ідеєю (чи принципом) мислення, і основним елементом світоглядної бази індивіда.

Available at: http://sp-sciences.io.ua/s2304123/goniukova_liliia_2016_citizenship_-_a_necessary_condition_of_democratic_transformation_of_state_and_society_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_01_09_pp_19-31(accessed 30 March 2016).

⁶⁷ Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. : Л. О. Пустовіт та ін. – Київ : Довіра: УНВЦ “Рідна мова”, 2000. – С. 460.

⁶⁸ *Кант И.* Основы метафизики нравственности / И. Кант // Кант И. : Соч. в 6 т. / [под общ. ред. В. Ф. Асмуса, А. В. Гулыги, Т. И. Ойзермана]. – М. : Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – С. 251.

Головна ідея, покладена в базові засади громадянського суспільства філософами Георгом Вільгельмом Фрідріхом Гегелем та Томасом Гоббсом, полягає у визнанні того факту, що – дослівно – “правильна” та “мудра” держава має бути громадянською, тобто людиною, а не звірячою. Це зумовлює й специфіку імперативів у контексті сучасної культури. Маємо справу з принципами, які впливають із соціального призначення: забезпечити спадковість, засади гуманізму, успішну життєдіяльність і прогресивний розвиток народу. В основі імперативів, на думку О.Рудакевича, кандидата філософських наук, закладено важливі закономірності формування, функціонування і розвитку спільнот, які раціонально пізнаються чи інтуїтивно осягаються. Інколи політичні сили формулюють імперативи суспільної поведінки виходячи з егоїстичних інтересів чи ідеологічних засад, що згодом усвідомлюється масами, які відмовляються від неадекватних життєвим інтересам настанов – квазі- чи псевдоімперативів⁶⁹. Наочним прикладом цього для українського народу стала Революція Гідності як беззастережне і безапеляційне проголошення прав і свобод народу і від народу, як заперечення провладних категоричних псевдоімперативів, що обмежують волевиявлення громадянської спільноти. У цьому розрізі промовистим, на нашу думку, виявився такий факт: у період генези, зародження українського громадянського суспільства активно заявляють про себе мовні імперативи, які продукує і висуває не влада, а народ; а функціональні цілі, завдання такої поведінки, культури життя формулюються пізніше, у період зрілості громадянського суспільства та його готовності до виконання своєї регулятивної ролі.

Громадянське суспільство формується “знизу”, спонтанно, як результат розкріпачення індивідів, перетворення їх у вільних громадян-власників, що мають почуття власної гідності й готові взяти на себе господарську й політичну відповідальність за свої дії. Українське громадянське суспільство, його найбільш активна частина, яка мала високий ступінь громадянськості, загострене почуття власної національної гідності, тоді, під час Майдану, у першу чергу, звернулося до духовних, культурних та моральних національних основ.

⁶⁹ Рудакевич О. Імперативи національної політичної культури [Електронний ресурс] / О. Рудакевич. – Режим доступу: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_44/rudakevych_imperatyvy.pdf.

Згадало про базові суспільні цінності, що слугують гуманізму, формуванню особистості громадянина – вільного й діяльного, але такого, який дотримується загальноприйнятих суспільством соціальних норм. Категоричні мовні імперативи як культурно-генетичний код України активно зазвучали гаслами з вуст наших сучасників, і в ролі таких закликів-вимог виступили рядки з поетичних творів Тараса Шевченка – не того, якого вчать молоді українці як домашнє завдання чи лише з нагоди святкування шевченківських днів, а того, якого цитують свідомо й усвідомлено, “в страшну годину люту, у добрий вольний день і в нещасну минуту”, як свого часу писав Андрій Малишко у своїй поезії “Тарасу Шевченкові”.

Прийшло громадянське усвідомлення, що відомий український Кобзар – духовний батько новітньої української нації, його слово – основний елемент новітньої української культури, найголовніший критерій українськості, української громадянськості. А сучасний українець, за переконанням Петра Іванишина, духовно походить саме від Тараса Шевченка⁷⁰. У цьому солідарний із ним й український етнопсихолог Микола Шлемкевич: “...сучасна українська людина народилася... не із втечі в ситу вигоду, не із пристосуванства до чужих світів і не із втечі у власну душевну шляхетність. Вона народилася з пориву створити свій власний новий світ із власних джерел і власних сил. На прапорах тієї нової української людини виписане... гасло: Борітеся – поборете! Сучасна українська людина – це шевченківська людина”⁷¹.

Шевченко універсальний, а його “Кобзар”, у якому знайшли відображення історичні, знакові для суспільства, події нашого сучасного буття, чітко й масштабно вчить мислити в національних категоріях, формуючи тим самим новий тип української людини, виховуючи в ньому громадянськість.

У світоглядній позиції поета-предтечі стрижневою ідеєю постає національний імператив, утілений у мовних наказових формах. Розглянемо кілька прикладів на підтвердження вищезазначеної тези,

⁷⁰ Іванишин П. Український предтеча: Тарас Шевченко, його людина і його імператив [Електронний ресурс] / П. Іванишин. – Режим доступу: <http://dontsov-nic.com.ua/ukrajinskyj-predtecha-taras-shevchenko-joho-lyudyna-i-joho-imperativ/>.

⁷¹ Шлемкевич М. Загублена українська людина / М. Шлемкевич. – Київ : МП “Фенікс”, 1992. – С. 21.

хоча вже те, що саме поезія Тараса набула широкого розголосу в листопаді 2014 р. і лунала на весь період існування Євромайдану, є свідченням того, що, "...залишаючись самим собою, зовсім самотній на своєму життєвому шляху, поет здобуває для свого народу істину – сам за всіх, і тому здобуває її істотно"⁷².

Так, у найчастіше цитованому "Заповіті" маємо політичний наказ, імператив, який завжди актуальний для поневоленого народу; і не важливо, про які "кайдани" – політичні, економічні чи духовні (культурні) – йдеться:

Поховайте та вставайте,

Кайдани порвіте

І вражою злою кров'ю

*Волю окропіте*⁷³.

У "Посланії", яке можна назвати суцільним розгорнутим мовним імперативом, одним із найбільш важливих аспектів національного наказу стає аспект державницький, оскільки тільки національна держава повноцінно і на всіх рівнях захищає націю та її буття, а рівновага між громадянським суспільством і державою – найважливіший фактор стабільного демократичного розвитку. Без правової держави немає громадянського суспільства і без громадянського суспільства немає правової держави.

В своїй хаті своя й правда,

*І сила, і воля*⁷⁴.

У поемі "Тризна" міститься концептуальний наказ у сфері пізнавальній (філософсько-науковій), де стверджується думка, що безнаціональне міркування інтернаціоналістичного чи космополітичного зразка насправді має деструктивну суть, оскільки призводить до руйнування людини і нації:

И тот, кто мыслит без конца

О мыслях Канта, Галилея,

Космополита-мудреца,

И судит люди не жалея

⁷² Гайдеггер М. Гельдерлін і сутність поезії / М. Гайдеггер // Антологія світової літературно-критичної думки ХХ ст. / за ред. М. Зубрицької. – Львів : Літопис, 1996. – С. 206.

⁷³ Шевченко Т. Г. Повне зібрання творів : у 12 т. / Т. Г. Шевченко. – Київ : Наук. думка, 1990. – Т. 1. – С. 268.

⁷⁴ Там само. – С. 250.

*Родного брата и отца;
Тот лжепророк! Его сужденья
Полудиет, полувздор!...⁷⁵.*

У поемі “Кавказ” закладено релігійний (християнський) імператив:

*Ми віруєм Твоїй силі
І духу живому!
Встане правда! встане воля!
І Тобі одному
Помоляться всі язики
Вовіки і віки⁷⁶.*

Імперативи суспільно-громадянського змісту, у яких Т.Шевченко розширює поняття патріотизму, теж одні з найчастотніших у використанні під час Революції Гідності:

*...Любіться, брати мої,
Україну любіте,
І за неї, безталанну,
Господа моліте⁷⁷.
 (“Згадайте, братія моя...”)
Та неоднаково мені,
Як Україну злії люде
Присплять, лукаві, і в огні
Її, окраденую, збудять...
Ох, не однаково мені⁷⁸.
 (“Мені однаково, чи буду...”)*

У медитаціях “Подражаніє 11 псалму” та “Хіба самому написать...” маємо категоричні накази із галузі мистецтва як охоронця національного буття взагалі та буття кожного українця зокрема:

*...Возвеличу
Малих отих рабов німих!
Я на сторожі коло їх
Поставлю слово!⁷⁹*

⁷⁵ Шевченко Т. Г. Повне зібрання творів : у 12 т. / Т. Г. Шевченко. – Київ : Наук. думка, 1990. – Т. 1. – С. 162.

⁷⁶ Там само. – С. 246.

⁷⁷ Там само. – С. 6.

⁷⁸ Там само. – С. 8.

⁷⁹ Там само. – С. 237.

*...Для кого я пишу? для чого?
За що я Україну люблю?
Чи варт вона огня святого? ...⁸⁰*

І на продовження попередньої думки-цитати – вищий ступінь духовної самопосягати, ще один національний мовний імператив Тараса Шевченка зі “Сну” (“Гори мої високії...”), що культивує нове для української культури національне мислення:

*...Я Богу помолюсь...
Я так її, я так люблю
Мою Україну убогу,
Що проклену святого Бога,
За неї душу погублю!⁸¹*

Саме ця націоналістична позиція поета стала зразком для наслідування й у сфері практичної суспільної діяльності, й у сфері мислення сучасного українця.

Якщо б ми частіше сприймали Т.Шевченка як нашого духовного наставника, то не здивувалися б, прочитавши у провідного сучасного англійського соціолога та націоналога Ентоні Сміта висновки про те, що “нації з їхнім націоналізмом... і в наступному столітті становитимуть для людства найважливіші культурно-політичні ідентичності”⁸². Ще менше нас здивував би висновок одного з провідних американських учених сучасності Самуеля Гантінгтона, зроблений ним у монографії за 2004 рік, назва якої немов взята із “Кобзаря” Т.Шевченка – “Хто ми? Виклики американській національній ідентичності”. Розуміючи, що його державі, щоб зберегти себе від саморуйнування, на початку третього тисячоліття слід робити вибір між імперіалізмом (“єдиної у світі наддержави”), космополітизмом (мультикультурним і демократичним “відкритим суспільством”) та націоналізмом, автор висловлює думку “абсолютної більшості американської публіки”: “Альтернативою космополітизму та імперіалізму є націоналізм, призначення якого – зберігати і примножувати добробут Америки, тобто ті

⁸⁰ Шевченко Т. Г. Повне зібрання творів : у 12 т. / Т. Г. Шевченко. – Київ : Наук. думка, 1990. – Т. 1. – С. 185.

⁸¹ Там само. – С. 30.

⁸² Сміт Е. Д. Національна ідентичність / Е. Д. Сміт. – Київ : Основи, 1994. – С. 183.

якості та ознаки, що відрізняли американців від інших націй протягом майже чотирьох століть”⁸³.

Підбиваючи підсумок, можна впевнено стверджувати, що Тарас Шевченко – визнаний народом автор національного імперативу – основної ідеї, що формує український спосіб мислення, менталітет свідомого українського громадянина; своїм словом він творить питому українську ідеологічну систему – український націоналізм, видобуває в кожному з нас українську громадянськість.

Соціально-психологічною передумовою побудови громадянського суспільства, утвердження демократії і збереження незалежності України є формування в її громадян національної гідності, патріотичних почуттів і відповідальності за долю держави. Саме революційні події, а з часом і загострення політичних відносин між Україною та Росією, що переросло у воєнний конфлікт, змусили українців по-новому переосмислити як свої національні цінності, так і їх культивування в новому громадянському суспільстві. І цитування лише одного Шевченкового слова стало замало. Кобзар та його поетичні мовні імперативи під час Революції Гідності спонукали згадати про своє національне коріння, переосмислити не тільки перебіг історії, а й використання національних мовних наративів і термінів.

Для України сьогодні залишається проблемою вживання російських термінів, що є результатом багатовікового панування Росії в Україні. Так, багато наших урядників уряд називають “правительством”, хоча етимологія цих понять різна. Український фразеологічний словник дає пояснення слова “рядити”: “судити” і “рядити” (судити, рядити) – управляти, скеровувати (Запорожці тепер перші пани на Вкраїні: понаставляв я їх сотниками й полковниками, судитимуть і рядитимуть вони по запорозьких звичаях усю Вкраїну (П.Куліш); ≤Пан:≥ Я вас розсуджу. Марусю, тобі казав: не смій уступатись, як я стану судить та рядить: я на те пан (М.Костомаров)⁸⁴.

⁸³ Хантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон ; пер. с англ. А. Башкирова. – М. : ООО “Изд-во АСТ”: ООО “Транзиткнига”, 2004. – С. 566, 567, 569, 572.

⁸⁴ Український фразеологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://getword.ru/ukr/slovari.php?word=%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8+%D1%96+%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8&table=uk_fraz.

Ще одне тлумачення цього слова дає “Юрінком Інтер” у статті “Спадкування за княжої доби Київської Русі-України”. “Під терміном “ряд – рядити” (в цитованому договорі греків з Руссю – “обрядження”) розумілось, по суті, право на розподіл майна або розпорядження спадщиною. Також поняття “ряд” використовувалося на позначення договору князя з народом або князя з дружиною. Розподіл спадщини здійснювався лише серед вузького кола тих спадкоємців, які мали право на спадщину за звичаєм предків”⁸⁵.

“Ряд в древней Руси – традиционный договор “народа”, “вольного (вечевого) города” с князем”, – пише російський історик-емігрант В.Пашуто⁸⁶. Крім того, одним із прошарків населення в добу раннього середньовіччя (Київська Русь) були рядовичі – особисто залежне населення в Давній Русі. З “Руської Правди” відомі княжі та боярські рядовичі. Термін “рядович” тлумачили по-різному (від “рядитися” – укладати угоду, “рядити” – наглядати за роботою, “рядовой” – пересічний). Найімовірніше рядовичі – люди, які наймалися до князів або бояр на роботу за “рядом” (договором) і за соціальним статусом наближалися до закупів, смердів і напівзалежних холопів⁸⁷.

У Словничку з творів Івана Франка на літеру “р” знаходимо тлумачення І.Франком слова “ряд”: – (від “рядити”) “уряд” [XII] – “уряд” – “уряд”, “самоврядування”⁸⁸.

Отже, можна зробити висновок, що слово “уряд” походить від давньоруського (прошу не плутати з російським) слова “ряд”, що означає угоду, домовленість, договір. А це означає, що суспільна угода була основою управління давньої України-Русі, одним із інститутів такого управління було віче. І тільки пізніше теоретично розвинули ідею суспільної угоди Т.Гоббс, Дж.Локк, Ж.-Ж.Руссо. Коли ми вживаємо термін “уряд”, то розуміємо, що це люди, які управляють державою згідно із суспільним договором, що свідчить

⁸⁵ Спадкування за княжої доби Київської Русі-України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yurinc.com.ua/yuridichniy_visnyk_ukrayiny/overview/?id=1268.

⁸⁶ Пашуто В. Т. Русь. Прибалтика. Папство. Избранные статьи / В. Т. Пашуто. – М. : Рус. фонд содействия образованию и науке, 2011. – С. 60–64.

⁸⁷ Вілкул Т. Л. Рядовичі [Електронний ресурс] / Т. Л. Вілкул. – Режим доступу: <http://www.history.org.ua/?termin=Riadvychi> (останній перегляд: 24.11.2017).

⁸⁸ Словничок з творів Івана Франка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zbruc.eu/node/26112>.

про демократичний дух, притаманний українському народові, та прагнення будувати своє буття на демократичних засадах.

Подальший перебіг нашої історії поставив перед державою і громадянським суспільством нагальну потребу вжити рішучих заходів у всіх сферах діяльності українців, і найбільшої уваги перебрали на себе категоричні імперативи щодо формування мовної політики в Україні. Якщо до цього часу тему про мову і двомовність порушували найчастіше лише під час виборчих перегонів, як найбільш “прибуткову” для отримання бонусів від виборців, то на сьогодні це вже не питання для політичної спекуляції, а свідомий вибір українця-громадянина: державна мова як вияв національної ідеї має бути одна – українська.

Настав час стати суб’єктами (творцями) власної історії, а не, як до цього, – її об’єктами (адресатами). Форма українсько-російської двомовності виявляла себе в мовній сфері незалежної України протягом усього періоду її декоративної “суверенності”. У контексті України такий білінгвізм існує не в традиційному для соціолінгвістики розумінні, коли індивід чи мовна спільнота володіє двома мовними кодами і використовує їх по чергову, а у вигляді поступового витіснення української мови під впливом асиміляційної русифікаторської політики зі всіх стратегічних царин спілкування. Як наслідок усі українці виявилися позбавленими права, яке має кожен інший європейський народ, – за бажанням споживати культурний продукт своєю рідною мовою, без постійного й агресивного нав’язування не просто іншої мови, а мови, яка історично панувала за рахунок гноблення та припинення нашої власної, яка сприймається багатьма як символ національного рабства, як виразник антиукраїнської ідеології та практики.

Двомовність найагресивніше нав’язувалася через телебачення, радіо, світову мережу та кінематограф абсолютно кожному, хто живе чи опиняється в українському культурному просторі. Її неможливо уникнути дорослому, від неї неможливо захистити дитину. “Безвідносно до благих чи підступних намірів adeptів такої мовної політики, ця двомовність виявляється безпрецедентно дієвим способом русифікації мільйонів”⁸⁹. У такий спосіб ведення мовної по-

⁸⁹ Об’єднання навколо однієї державної мови – категоричний імператив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/socium/ob-yednannya-navkolo-odniyeyi-derzhavnoyi-movi-kategorichniy-imperativ-.html>.

літики (а швидше – за її відсутності в Україні донедавна) українська мова опинилася перед загрозою зникнення в тій формі, в якій вона передавалася з покоління в покоління.

Сьогодні існують цілі стратегічні галузі життя, в яких українська мова цілком відсутня, наче її там заборонили, – в них фокушуються влада, політика, ухвалення рішень, вони мали б забезпечувати престиж і силу мові, що їх обслуговує. Йдеться про українські бізнес, промисловість, фінанси, банківську справу, фондову біржу, державну адміністрацію і навіть державну політику. Ми опинилися в ситуації, коли мовна роздвоєність у державі могла, зрештою, призвести до білоруського варіанта. Які імперативи потрібно обрати за таких умов, щоб пробудити мовну свідомість, активізувати громадянськість українського громадянина, покликаного працювати на благо і процвітання власної держави, нації?.. Адже незаперечним фактом залишається те, що в державах, які стали на шлях незалежного розвитку, мовне питання – одне з пріоритетних.

У червні 2015 р. Президент України Петро Порошенко, виступаючи з посланням до Верховної Ради України, заявив про те, що 2016 рік в Україні буде оголошено роком англійської мови, причому її вивчення має стати одним із головних завдань у стратегії розвитку нашої держави. “Україна сьогодні в глобальному рейтингу залишається серед країн із найнижчим рівнем володіння англійською мовою. І це бар’єр для українців для переорієнтування на західні цінності. Це обмежує наш доступ до наукових досліджень, які на 80% публікуються in English. 55% веб-сторінок також написані англійською”, – зазначив Порошенко⁹⁰. Крім того, в Посланні акцентовано увагу на тому, що володіння англійською стане ключовим критерієм при прийомі на держслужбу.

Ініціативи хороші та, беззаперечно, на часі. Сьогодні, коли Україна бере курс на Європу, варто згадати, мабуть, не лише про англійську мову, а й про такі, не менш поширені офіційні мови Євросоюзу, як німецьку, французьку, іспанську. Адже аксіомою вже стало твердження Йоганна Вольфганга фон Гете “Wie viele Sprachen du

⁹⁰ Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.

sprichst, sooftmal bist du Mensch” (“Скільки знаєш ти мов – стільки разів ти людина”). Маємо яскраві приклади для наслідування. Сімома мовами ще з молодого віку володів наш земляк і непересічна особистість в історії українського державотворення Богдан Хмельницький. Маємо вроджений хист до навчання, самовдосконалення.

Та питання, яке хвилює сьогодні не менше, ніж питання активного вивчення англійської мови, це стан (а не лише статус) першої мови, для нашої держави – української. Про це також сказав Президент України із високої трибуни: “Пріоритет української мови залишається безумовним”⁹¹. Цей озвучений імператив, хоч і засвідчений у ст. 10 Конституції України, на жаль, не став обов’язковим для всіх. І лише через два роки потому держава змогла вибудувати офіційні вимоги як до мовлення всіх претендентів на державні посади, запровадивши сертифікацію з української мови, так і до використання україномовного друкованого продукту, звучання державної мови в теле- та радіоефірі, тоді як громадянське суспільство, не маючи належної державної підтримки, повільно, але наполегливо (не шляхом директив і наказів, а власним прикладом) пропагувало українську мову як потужний чинник консолідації українського суспільства, а не його поділу. Це вкотре доводить, наскільки важливо вибудувати правильні відносини і взаємовпливи громадянського суспільства і держави, які є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку країни. З одного боку, можна вибрати правильні мовні імперативи на офіційному державному рівні, відстоюючи права і свободи нації, а з другого – громадянське суспільство може продемонструвати державі високий рівень власної громадянськості, обстоюючи своє право говорити мовою наших предків і контролювати дотримання державою своїх обов’язків щодо захисту єдиної державної мови.

У зв’язку із цим освіта, культура, які мають знижувати градус міжнаціональної боротьби, повинні сприяти розвитку української мови, утверджувати українську національну ідею, формувати у нової молоді генерації громадянську свідомість (громадянськість) і національну самосвідомість, зберігаючи культурно-генетичний код

⁹¹ Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.

українського народу для прийдешніх поколінь. Звичайно, громадянське суспільство не обмежується цими двома сферами (освіта і культура, на нашу думку, перебирають на себе максимально відповідальне навантаження з цього погляду), доводиться мати справу із сукупністю і міжособистісних, сімейних, етнічних, економічних, релігійних, правових, моральних відносин, що відображають їх ідеї і закріплюють у суспільних інститутах, що розвиваються і функціонують поза межами Української держави і без її прямого втручання. Тому так важливо, щоб існувала взаємна підтримка на всіх рівнях становлення громадянського суспільства – для піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності, виховання нормального природного патріотизму – національного і державного – на основі поваги до національної історико-культурної спадщини та усвідомлення майбутнього всієї української нації у світовому співтоваристві.

Зрушення в бажаному напрямі можливе тільки через активізацію виховної й просвітянської роботи, переважно через мовне законодавство, яке б передбачало контроль за його дотриманням і відповідальність за його порушення. Знання державної мови має бути необхідне при влаштуванні на роботу, вступі до вищого навчального закладу, отриманні громадянства, проведенні конференцій, з'їздів, організацій різних шоу тощо. Важливо запроваджувати україномовний режим спілкування учнів, студентів, слухачів і викладачів на весь час їхнього перебування в закладах освіти (як на заняттях, так і на перервах). Чужою мовою свою державу не побудуєш.

Ураховуючи особливості перехідного часу, в якому перебуває Україна, має бути втілена в життя така концепція співвідношення особи, суспільства і держави, яка б давала змогу не тільки змінити сьогоднішній менталітет людини, а й сприяти формуванню вільної особистості з високою політичною, економічною і правовою культурою, яка усвідомлює свою цінність і гідність. Ця концепція передбачає, що епіцентром громадянського суспільства є людина, її права, свободи та інтереси, що всі інститути громадянського суспільства і держави утворюються остільки, оскільки є необхідність створити умови для нормальної життєдіяльності людини, захисту її прав і свобод.

Здійсненню цих благородних засад поки що не сприяє низка обставин: історична неоднорідність території, різний ступінь зросійще-

ності населення, сила мовної спадковості, неналежний ступінь освіченості; до того ж почасти пасивність владних органів, недостатня просвітницька діяльність, брак мовно-патріотичного виховання в сім'ї і в навчально-виховних закладах тощо. Мало любити свій край – потрібно виховувати в людях українську ідеологію, що утверджує свободу, незалежність і єдність своєї держави. Дуже важливо, щоб кожний громадянин України визнав українську націю своєю найвищою цінністю: україноцентризм має стати виявом української громадянськості, і, насамперед, у представників української влади, від яких багато що залежить: і створення власної державної програми, і підтримання національної ідеї з її національно-державними імперативами.

Загальні імперативи державної мовної політики мають бути адаптовані до специфічних умов життя української нації, велінь історичної епохи та перспектив національного розвитку, в контексті світової практики державотворення: 1) українська мова як консолідуючий чинник державності, невід'ємна ознака ідентичності етнічного й політичного українства; 2) мова, яка об'єднує нас завдяки тому, що кожен із нас вільно і в повному обсязі володіє нею; 3) мова, знання й використання якої жодним чином не обмежує суверенного права кожного українця за бажанням й у відповідних ситуаціях користуватися іншою мовою; 4) мова, яка повноцінно і як перша обслуговує всі без винятку царини людського життя в Україні; 5) мова, яка обов'язкова в державній галузі (політика, парламент, дипломатична служба, Збройні Сили, судова і правоохоронна системи, бізнес, фінанси); 6) мова, яка активно підтримується і поширюється насамперед за рахунок першорядного культурного продукту, носієм якого вона є (література, преса, телебачення, музика, театр, кінематограф); 7) мова, якою легко оволодіти кожному, хто бажає, завдяки мережі високоякісних і безкоштовних курсів для всіх; 8) мова, чистота, багатство і престиж якої є об'єктом уваги всієї держави, громадянського суспільства і спеціальних інститутів (таких, як Академія наук), системи освіти і професійної сертифікації, яка унормована в академічних словниках.

Кожна із цих позицій взята зі світової демократичної практики держав, які відбулися як успішні. Загальновідомо, що існування усталеного мовного режиму в демократичній державі також передбачає серйозні недемократичні санкції і дискомфорт для тих, хто не

бажає його дотримуватися. Наприклад, людина, яка не знає панівної мови держави, не може розраховувати на успішну кар'єру, високу зарплатню та інші блага. Це очевидно у Франції, США, Італії чи Росії. Це має стати, нарешті, очевидним в Україні. Інакше не буває, оскільки демократія – це не хаос необмежених, зведених до абсолюту мовних прав; у мовному питанні кожна демократія – сувора ієрархія державних імперативів. На її вершині може бути лише одна державна мова, яка інституційно підтримується⁹².

При цьому державні інститути мають нести подвійну відповідальність, забезпечуючи через закони, по-перше, рівні для всіх людей умови і можливості, по-друге, нормальне функціонування громадянського суспільства в цілому. Отже, на конституційному рівні має бути закладена якісно нова модель правової організації життя людини і суспільства, відповідно до якої весь державний і суспільний механізм спрямовується на здійснення та захист прав і свобод людини.

Стосовно ж мовних імперативів української громадянськості можна стверджувати, що вони найповніше заявляють про себе в період формування нації та її культури, відродження національних традицій, у переломні моменти національного розвитку. Мова – це вербальна модель нашого буття. Об'єднуючи слова, ми описуємо нашу реальність, наше розуміння минулого і бачення майбутнього. Мова кожного народу віддзеркалює його життя. Тлумачний аналіз слів дає змогу виявити ментальність, настрої і прагнення народу. Досить часто ми вживаємо слова, не задумуючись над їх значенням. Реалізація мовних імперативів не завжди відбувається легко й динамічно, адже стара політична культура є інерційною й активно підтримується її носіями. Тому національна еліта повинна чітко формулювати й пропагувати імперативи політичної діяльності, критично мислити й засвоювати уроки історії. На основі осмислення обраних імперативів національна спільнота, її провідна верства можуть свідомо і цілеспрямовано впливати на процеси українського культуротворення, реалізовувати стратегію оновлення національної культури, здійснювати національну соціалізацію українського громадянського суспільства, нових поколінь.

⁹² Матвієнко А. Патріотичні мовні перехлюпи [Електронний ресурс] / А. Матвієнко. – Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/columns/2016/02/9/207707/>

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Демократичним перетворенням в Україні сприяло ухвалення Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 р., який дав змогу провести всеукраїнський референдум щодо підтвердження Акта проголошення незалежності України, прийнятого Верховною Радою України (ВРУ) 24 серпня 1991 р. Референдум відбувся 1 грудня 1991 р. і відзначився майже одностайною підтримкою громадянами України її незалежності. Ці зміни відбулись під тиском новонароджуваного громадянського суспільства, проявом якого були Народний рух та Революція на граніті.

Молодій державі потрібно було легалізувати громадські і політичні організації, які активно впливали на її створення. У 1992 р. ВРУ було прийнято Закон України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ, який був чинним до 2013 р.¹ Закон увів у правове поле держави громадські організації та політичні партії, окреслив їх права і обов’язки, що сприяло їх створенню та становленню. Нагадаємо, що до 1991 р. панувала однопартійна система, а громадські організації створювалися тільки з ініціативи Комуністичної партії. Подальше приведення політичної системи України у відповідність з демократичними стандартами потребувало змін у правовому статусі як громадських об’єднань, так і політичних партій. Держава мала розробляти політику взаємодії з громадянським суспільством.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства поступово забезпечувалося, зокрема, законами України “Про об’єднання громадян”, “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 робо-

¹ Про об’єднання громадян [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.

тодавців”, “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 доступ до публічної інформації”, “Про безоплатну правову допомогу”.

Важливим етапом у розвитку правового поля громадянського суспільства стало ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. (змінена 8 грудня 2004 р. в частині розподілу повноважень між гілками влади). Конституція надала широкі гарантії прав і свобод людини незалежно від походження, майнового стану, статі, раси, мови, релігії, політичних та інших переконань (розд. 10, 11). Водночас вона обмежила діяльність державних органів, що відповідає принципам правової держави і залишає простір для громадської самодіяльності. У ст. 15 Конституції йдеться про те, що “суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”². Усім гарантована свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Разом зі ст. 34 та 35, які гарантують громадянам право на свободу думки і слова, а також на свободу світогляду і віросповідання, ця стаття є конституційною підставою формування плюралістичного суспільства.

Разом з тим у другій половині 1990-х рр. питання розвитку громадянського суспільства не знайшли належного відображення в урядових рішеннях і діях Президента України. “Щоправда, під впливом сформованого на той час тренду посилення співпраці з громадськими об’єднаннями під час виборчих кампаній у 1998 р. уряд на виконання відповідного розпорядження Президента України прийняв рішення про утворення в структурі місцевих органів виконавчої влади підрозділів з питань внутрішньої політики”³. Одним із

² Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

³ Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 30 жовт. 1998 р. № 1715. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715-98-%D0%BF>.

завдань таких підрозділів було визначено здійснення взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями, зокрема і для розвитку громадянського суспільства. Ця специфічна виборча технологія сприяла створенню інституційної основи урядової політики з питань сприяння розвитку громадянського суспільства⁴.

У Посланні Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” тільки у розд. V “Інституційні перетворення” згадується про здійснення послідовної політики глибокої демократизації економічних процесів, утвердження повноцінних інститутів ринкової економіки та громадянського суспільства⁵.

Увага ж уряду до питань розвитку громадянського суспільства на початку 2000-х рр. поступово підвищувалася, що було зумовлено акцією “Україна без Кучми” і трагічною загибеллю журналіста Г.Гонгадзе. В умовах масових громадських протестів правляча еліта прагнула продемонструвати вітчизняній та міжнародній громадськості відкритість влади, намагаючись замаскувати часткове згортання демократичних процесів через посилення президентського впливу. На цей самий період припадає розвиток громадських об’єднань. З’явилися авторитетні експертно-аналітичні центри, які активно лобіювали зміни в законодавстві (могли грамотно розробити законопроекти) для отримання можливостей впливу на державну політику. Отже, до початку ХХІ ст. державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства була фрагментарною, зосереджуючись переважно на формуванні інституціональних засад громадянського суспільства.

У Програмі діяльності уряду “Реформи заради добробуту” (2000 р.) розвиток громадянського суспільства як пріоритет було згадано тричі, згадувалося і про врахування думки громадськості під

⁴ Андрійчук Т. Урядові рішення як складова розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Т. Андрійчук. – Режим доступу: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_66/andriichuk_uriadovi.pdf.

⁵ Послання Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/n0001100-02/page>.

час прийняття урядових рішень⁶. У наступній Програмі уряду “Відкритість, дієвість, результативність” (2003 р.) акцент було зроблено на забезпеченні прозорості прийняття рішень, зокрема шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки рішень та аналізу їх виконання⁷. У 2004 р., напередодні президентських виборів, Програма діяльності уряду “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” конкретизувала завдання стосовно співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема щодо створення організаційно-правових умов для участі громадськості в процесі формування та реалізації державної політики. Також удосконалювався механізм консультацій з громадськістю⁸. Після тривалого публічного обговорення була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) від 15 жовтня 2004 р. № 1378, яка затвердила Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органах виконавчої влади⁹. Вперше нормативно-правовий акт зобов’язав органи виконавчої влади проводити консультації з громадськістю з широкого кола суспільно важливих питань. При органах виконавчої влади почали створюватися громадські ради з представників громадських організацій, професійних спілок, засобів масової інформації. Але на практиці це мало прозаїчніший вигляд: було зроблено все, щоб рішення залишилися нереалізованими, а громадські об’єднання – керованими. Так, у 2005 р. громадські ради були перетворені на громадські колегії при керівниках органів виконавчої влади. У 2006 р. це рішення було скасовано, а у 2009 р. було затверджене нове положення про громадські ради, але і воно було не останнім. У

⁶ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 23 берез. 2000 р. № 550. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2000-%D0%BF>.

⁷ Відкритість, дієвість, результативність [Електронний ресурс] : Програма діяльності Каб. Міністрів України від 17 берез. 2003 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-03>.

⁸ Послідовність. Ефективність. Відповідальність [Електронний ресурс] : Програма діяльності Каб. Міністрів України від 12 берез. 2004 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-04>.

⁹ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>.

2010 р. уряд затвердив нове Типове положення про громадські ради¹⁰, яке містило дві новели. По-перше, було встановлено порядок обрання членів громадських рад під час зборів усіх бажаючих 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. На думку Т.Андрейчук, поєднання в документі експертних функцій громадських рад та відкритого для всіх бажаючих механізму їх формування містило суттєву суперечність і не давало змоги забезпечити належну роботу цих консультативно-дорадчих органів¹¹.

У 2005 р. КМУ 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 економіки¹². У цьому самому році вийшов Указ Президента України “Про розвиток соціального діалогу в Україні”, що втратив чинність у 2011 р.

Новим етапом для державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства стало схвалення КМУ у 2007 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. “Мета цієї Концепції полягає у створенні сприятливих умов для подальшого розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні”, – йдеться в Постанові КМУ¹³.

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

¹¹ Андрейчук Т. Урядові рішення як складова розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Т. Андрейчук. – Режим доступу: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_66/andriichuk_uridovi.pdf.

¹² 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 [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 15 січ. 2005 р. № 39. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39-2005-%D0%BF>.

¹³ Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.

Також передбачалось удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності його інститутів, доступу громадян до інформації; розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Для формування громадянської культури суспільства, виховання активної громадянської позиції планувалося ширше залучення громадян до розроблення та реалізації державної політики. Окрема увага приділялася розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатству. Прийняттям Концепції уряд прагнув продемонструвати відкритість до діалогу з інститутами громадянського суспільства, врахувати досвід демократичного будівництва європейських країн, таких, як Велика Британія, Данія, Хорватія, Чехія, Естонія, Угорщина тощо. Була навіть спроба на додаток до парламентських та громадських слухань увести президентські слухання, але вони відбулися тільки один раз.

Науковці і політологи зазначають, що протягом 2008–2011 рр. основні заходи, передбачені Концепцією, на практиці не реалізовувалися. Розроблення урядових законопроектів з важливих питань функціонування інститутів громадянського суспільства (“Про громадські організації”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про волонтерський рух”) супроводжувалося неодноразовим перенесенням строків, у зв’язку з чим законопроекти із цих питань були внесені на розгляд парламенту народними депутатами. Участь уряду в удосконаленні законодавства обмежилася лише кількома законопроектами, зокрема “Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення” (2009 р.) та “Про адміністративні послуги” (2011 р.).

У 2008 р. вийшов Указ Президента України “Питання Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування”, який втратив чинність у 2010 р.

Одним із досягнень політики сприяння розвитку громадянського суспільства можна вважати визначення порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконав-

чої влади 2008 р.¹⁴ та унормування єдиного порядку проведення органами виконавчої влади конкурсу програм (проектів, заходів) інститутів громадянського суспільства для надання їм бюджетної підтримки¹⁵.

Прийняття Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” мало спонукати всіх зацікавлених інститутів громадянського суспільства брати участь у виробленні та реалізації державної політики через створення громадських рад при органах виконавчої влади. Громадські ради отримали право: надавати обов’язкові для розгляду пропозиції щодо нормативно-правових актів та змісту роботи посадовців; проводити громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та вимагати виконання посадовцями антикорупційного законодавства; проводити громадську експертизу діяльності органу влади; здійснювати громадський контроль за врахуванням владою пропозицій і зауважень громадськості; допомагати органу влади працювати більш ефективно в інтересах громадян.

Слід зауважити, перший досвід формування і роботи громадських рад показав, що самі інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до самоорганізації. Вони працюють несистематично, недостатньо обізнані із сучасними методиками аналізу політики, моніторингу суспільних процесів, громадського контролю, антикорупційної експертизи тощо¹⁶. Разом з тим рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства залишався низьким, що призводило до

¹⁴ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 із змінами, внесеними згідно з постановами Каб. Міністрів України № 1103 (1103-2009-п) від 14 жовт. 2009 р. № 234. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

¹⁵ Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 12 жовт. 2011 р. № 1049. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

¹⁶ Інформаційно-комунікаційні особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою: регіональний аспект [Електронний ресурс] : аналіт. зап. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/978/>.

відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

Прийняття ВРУ 13 січня 2011 р. Закону України “Про доступ до публічної інформації” стало наступним кроком в інституціональному розвитку громадянського суспільства. Закон унормував порядок доступу фізичних та юридичних осіб до інформації. Статтею 1 чітко визначено і закріплено поняття “публічна інформація”, яке трактується як відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. У Законі також були визначені шляхи доступу до публічної інформації через системне і оперативне оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах, через ЗМІ або в будь-який інший спосіб, надання інформації за запитами. Наслідком прийняття Закону стали дедалі більша відкритість влади, значне збільшення обсягу інформації з відкритим доступом і зобов’язання головних розпорядників інформації оприлюднювати та надавати достовірну, точну і повну інформацію про свою діяльність й прийняті рішення, систематично вести облік документів та запитів на інформацію, що перебувають у їхньому володінні¹⁷.

Наступну Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні було затверджено Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Вона була спрямована на запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави¹⁸.

¹⁷ Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

¹⁸ Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

У 2011–2012 рр. на виконання положень низки законів України були прийняті урядові рішення щодо процедур громадського обговорення окремих питань державної та місцевої політики, зокрема проектів містобудівної документації, рішень, які можуть впливати на стан довкілля, 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. Щоправда, у зазначених актах відсутній єдиний підхід до процедури обговорення і вони слабко корелюються з Порядком проведення консультацій з громадськістю, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, що унеможливлювало їх проведення. У 2012–2013 рр. не було виконано завдання щодо зміни постанов з питань проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, передбачене планом заходів з реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”¹⁹.

У 2013 р. у новій редакції був ухвалений Закон України “Про громадські об'єднання”²⁰. “Новий закон “зрушив кригу” в площині пострадянського правового регулювання діяльності об'єднань громадян, закріпив принципово новий порядок реєстрації громадських об'єднань, який відрізняється демократичністю, і, незважаючи на деякі прогалини, істотно вдосконалив законодавство в цій сфері, роблячи реалізацію конституційного права на свободу об'єднання більш доступною, впорядкованою і багатогранною”²¹.

Попри наявність великої кількості нормативних документів, що мали сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні, недосконалість і суперечності чинного законодавства створювали штучні бар'єри для розвитку інститутів громадянського суспільства. Як і раніше, не реалізуються належним чином механізми участі

¹⁹ Інформаційно-комунікаційні особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою: регіональний аспект [Електронний ресурс] : аналіт. зап. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/978/>.

²⁰ Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

²¹ Оновлена свобода об'єднань [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/9851-noviy_zakon_pro_gromadski_obednannya_n_4572-vi_analiz_polozh.html.

громадськості у формуванні та здійсненні державної політики часто через незнання, байдужість, зневіру громадян, а частково – і через небажання чиновників. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, у свою чергу, замість того, щоб налагоджувати ефективний діалог із суспільством, створюють його видимість. Діяльність самих інститутів громадянського суспільства характеризувалася недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності. Науковці і політологи констатували низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян України до 2013 р.

У критичний момент 2013 р., коли виникла реальна небезпека згорання демократичних процесів, і у 2014 р., коли Російська Федерація напала на Україну, виявилось, що в Україні є активні громадяни, які згуртовуються в громадянське суспільство.

У рейтингу за результатами щорічного аналізу демократичних процесів у Центральній і Східній Європі та Євразійському регіоні Nations in Transit 2016, який проводить Freedom House, Україна посіла 18-те місце із 29 країн нової демократії. Рейтинг ґрунтується на семи показниках: процес виборів, розвиток громадянського суспільства, свобода ЗМІ, рівні демократії центрального уряду, рівні демократії місцевого врядування, незалежності і роботи системи правосуддя, рівня корупції. Згідно із цими показниками найбільші проблеми України пов'язані зі сферою корупції та системою правосуддя (оцінка 6 із 7 балів), найкраща ситуація склалася з розвитком громадянського суспільства (2,25 бала із 7, що відповідає європейському рівню). Саме громадянське суспільство, яке відіграє найвищезначнішу роль у просуванні демократичних реформ в Україні²², стало імперативом демократичного розвитку.

У межах реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” упродовж 2014–2015 рр. є і певні зрушення стосовно виконаних зобов'язань. Варто відзначити впровадження механізму електронних петицій, створення пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг, надання доступу до інформації у формі відкритих даних, запуск веб-порталу декларацій про доходи, майно і витрати державних службовців. За даними звіту “Індекс Відкритого Уряду” World Justice Project за 2015 р., Україна посі-

²² Nations in Transit 2016 [Електронний ресурс] / Freedom House. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.

ла 43-тю позицію серед 102 країн світу (водночас у групі “Країни Східної Європи та Центральної Азії” Україна зайняла 4-ту позицію, поступившись Грузії, Боснії і Герцеговині та Македонії). Не втрачають актуальності питання інституалізації громадських ініціатив та різних форм громадської самоорганізації. Так, у липні 2016 р. було ухвалено урядову Постанову “Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру”, що спричинило перереєстрацію статутів усіх неприбуткових організацій. З метою створення сприятливих умов для функціонування організацій громадянського суспільства (ОГС) Верховною Радою України 6 жовтня 2016 р. було прийнято закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності” та “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення окремих положень про оподаткування неприбуткових організацій”. Це дало змогу вирішити низку проблем щодо збереження релігійними організаціями свого неприбуткового статусу. Додатково були ухвалені позитивні законодавчі зміни щодо юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу. Так, у жовтні 2016 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень”, за яким скасовується збір на обов’язкове державне пенсійне страхування для послуг з відправлення благодійних текстових повідомлень. Так, у лютому 2017 р. було презентовано започаткування послуг Мін’юсту України на сервісі “Єдиний державний портал адміністративних послуг”, а також міністерством спільно з Міжнародним фондом “Відродження” відкрито “Он-лайн будинок юстиції”. Щоправда, ця опція поки що відкрита лише для столичних користувачів. За повідомленнями ЗМІ, розпочати повністю реєстрацію громадських організацій через “он-лайн будинки юстиції” урядовці обіцяли до кінця 2017 р. Посиленню взаємодії органів державної влади та ОГС у протидії інформаційно-пропагандистській складовій гібридної агресії РФ проти України сприяє введення в дію Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. рішення Ради національної безпеки і оборони

України від 29 грудня 2016 р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України”.

Разом з тим “недовіра до державних інститутів – нових і старих, до політиків – владних і опозиційних, переростає в глибокі зневіру, апатію і депресію. Щоб усунути цю небезпеку, ми повинні діяти негайно і швидко, дати друге дихання і боротьбі з корупцією, й економічним перетворенням... І прибрати щонайменше підґрунтя для розмов про нібито відкочування реформ і нібито наступ контрреволюції”,²³ – ідеться у Посланні Президента України у 2017 році. Ситуація, що склалася під час і після Революції гідності, потребувала нового підходу до співпраці влади і громади. Отже, розроблення нової Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства²⁴ було зумовлене змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства після Революції гідності, підвищенням його ролі в публічному управлінні – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та боротьби з корупцією до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, внутрішньо переміщеним особам. Громадські активісти та експерти звертають увагу на те, що нові форми громадянської самоорганізації на крок випереджають готовність і здатність державних органів налагоджувати рівноправне партнерство з громадянським суспільством. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки мала стати інструментом змін, спрямованим на побудову демократичної держави і політичної української нації.

Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і гро-

²³ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році [Електронний ресурс] : Послання Президента України до Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>.

²⁴ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

мадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Передбачаються такі напрями реалізації Стратегії:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці²⁵.

Підписання Президентом України 1 грудня 2016 р. Указу “Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері” стимулювало підтримку ініціатив громадськості про збереження історичної пам’яті, розвиток національної свідомості та громадянської освіти в Україні, популяризацію української культурної спадщини та міжрегіональне співробітництво в цій сфері. Проте й дотепер план реалізації Указу так і не було затверджено, що є неприйнятним в умовах неоголошеної гібридної війни РФ проти України.

Для зміни ситуації на краще рішенням Кабінету Міністрів України у березні 2016 р. була затверджена нова редакція Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка. Але системне вирішення цієї проблеми відсутнє й досі, що гальмує інституціональний розвиток громадянського суспільства в Україні. Натомість урядовці зосередили увагу на наданні фінансової допомоги окремим соціальним групам. Так, у лютому 2016 р. на розгляд Верховної Ради України був внесений проект закону щодо підтримки підприємств та громадських організацій інвалідів з удосконаленням порядком отримання ними дозволу на право користування податковими пільгами

²⁵ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

зі сплати податків і зборів, передбачених законодавством України з питань оподаткування.

В аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році” чітко окреслено першочергові завдання органів публічної влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства. “Задля попередження громадянського заворушення на тлі повільної імплементації необхідних реформ, загострення соціально-економічної кризи та проблем із верховенством права потрібно налагодити державно-громадську взаємодію щодо:

- законодавчого врегулювання процесу впровадження різних форм демократії участі, зокрема прийняття законів “Про місцевий референдум”, предметом якого можуть бути лише питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування, “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання”; запровадження кримінальної відповідальності за імітацію громадськості – для організаторів проплачених громадських акцій, а також за створення під окремого політика чи політичну структуру парамілітарних або приватних силових структур;
- сприяння громадським ініціативам та організаціям, які беруть участь у протидії російській агресії та надають допомогу соціально уразливим верствам громадян. Зокрема, доцільно перейти від існуючої системи фінансування громадських організацій шляхом подання відповідної заяви (за формою, затвердженою Мінсоцполітики України) до грантової системи через внесення відповідних змін до урядових постанов від 7 березня 2012 р. № 176 та від 12 жовтня 2011 р. № 1049. Слід також опрацювати питання створення Національного фонду підтримки розвитку ОГС в Україні, як інституційного механізму в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки;
- налагодження якісної комунікації та співпраці між органами влади та ОГС. Зокрема, варто провести громадське обговорення проекту порядку проведення нормативно-грошової оцінки

- землі; підтримати соціальний діалог щодо прийняття нової редакції Трудового кодексу України; залучити ОГС до розробки проекту рішення з проведення малої приватизації за допомогою прозорих електронних систем (ProZorro); усунути корупційний механізм утворення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади; внести змін до Кодексу адміністративних правопорушень у частині визначення відповідальності посадових осіб за дії, що перешкоджають громадськості брати участь в управлінні державними справами;
- забезпечення прозорості та відкритості в діяльності як органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і ОГС. Зокрема, слід скасувати норму закону про запровадження обов'язкового електронного декларування представників громадських об'єднань та інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу та оцінці виконання антикорупційних програм. Натомість доцільно передбачити публічну форму звітності для згаданих представників громадських об'єднань, яка б не створювала потенційних ризиків втручання органів державної влади у роботу ОГС”²⁶.

Отже, можна констатувати, що державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства відбувалася в кілька етапів:

I етап – 90-ті рр. XX ст. – закладення інституціональних основ діяльності громадянського суспільства в результаті розвитку громадянської активності і створення нових її форм. Держава мала регулювати громадянську активність і її діяльність була реактивною.

II етап – початок 2000-х – 2014 рр. – намагання уряду і президента інституціоналізувати діалог громадськості і влади внаслідок розвитку інститутів громадянського суспільства і низького рівня довіри громадян до влади. Ухвалення законодавчих актів і разом з тим незабезпечення умов для їх ефективної реалізації.

²⁶ Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 423.

III етап – 2014 р. і по цей час – не тільки декларування діалогу владними інституціями з громадськістю, а й поступовий перехід до нього під натиском громадянського суспільства.

2.2. Участь політичних партій у формуванні громадянського суспільства

Для створення повноцінного громадянського суспільства в Україні слід забезпечити правові та політичні умови. Одну з основних ролей у цьому процесі повинні відігравати політичні партії, які в сучасному світі є основою політичної системи багатьох розвинених країн світу. Наявність політичних партій у суспільстві свідчить про його високий розвиток та існування громадянської культури. Політичні партії є механізмом політичної участі громадян. Однією з функцій політичних партій є формування національних інтересів та втілення їх у життя, якщо зацікавлені сторони в реалізації цих інтересів здобувають державну владу. Державна політика через політичні партії може реалізуватися шляхом упровадження власних партійних програм та участі в роботі державних структур і місцевого самоврядуванні.

Проблемам політичних партій приділяється велика увага вчених, зокрема і вітчизняних. Одним з провідних завдань, яке стоїть перед сучасними науковцями, що досліджують політичні партії в Україні, є визначення їх ролі в сучасному житті, місця, яке займають політичні партії у системі громадянського суспільства та в системі управління державою, дослідження історії виникнення, розвитку та функціонування політичних партій в Україні; участь політичних партій у виборчому процесі. Разом з тим досліджувалися і участь політичних партій у сучасній політичній системі, їх взаємодія з державними органами влади та громадянським суспільством під час вироблення та реалізації державної політики.

Взаємодіючи між собою, політичні партії утворюють політичну систему суспільства, тому форма влади в більшості країн залежить саме від політичних партій. Будучи суб'єктами владних відносин, політичні партії великою мірою визначають характер і напрям політичного та державного управлінського процесу в конкретно взя-

тій країні. Беручи на себе виконання функцій щодо створення умов для послідовної заміни складу уряду при багатопартійній системі держави, політичні партії тим самим забезпечують стабільність держави.

Але звернемося до історії виникнення політичних партій та проаналізуємо шлях їх розвитку, оскільки вони не завжди виконували ті функції та відігравали ту роль, які їм притаманні в наш час.

Перші прототипи сучасних політичних партій почали з'являтися в XVII ст. Це був період активного капіталістичного розвитку та буржуазних революцій. Саме в цей час партії розпочали боротьбу з монархіями і виступили за обмеження їх прав і можливостей. Будучи представниками інтересів різних груп виборців, політичні партії перетворилися на легітимні інститути тогочасного суспільства.

Оцінки політичних партій науковцями характеризувалися протилежністю. Одні наполягали на їх позитивному значенні в історії державотворення та розвитку суспільства²⁷, а інші звинувачували партії в тому, що вони гальмували розвиток демократії та знижували ефективність функціонування інститутів держави²⁸.

Розглядаючи політичні партії як природне утворення, яке виникло унаслідок боротьби різних політичних сил за владу, Ф.Бекон та Е.Берк позитивно оцінювали явище політичних партій. Більше того, вони вважали, що монархічна влада та політичні партії повинні тісно співпрацювати в боротьбі з політичними конкурентами²⁹.

Разом з тим перші прототипи політичних партій вважалися лише тимчасовими об'єднаннями, які створювалися для підтримки політичних амбіцій окремих осіб, а тому зі зникненням з політичної арени певних впливових осіб припиняли своє існування і тогочасні

²⁷ Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки. Державець [Електронний ресурс] / Нікколо Мак'явеллі. – Київ : Основи, 1998. – 492 с. – Режим доступу: <http://www.twirpx.com/file/878551>.

²⁸ Милль Дж. О свободе [Электронный ресурс] / Дж. Милль // История политических и правовых учений : хрестоматия для юрид. вузов / [сост. и общ. ред. Г. Г. Демиденко]. – Харьков : Факт, 1999. – С. 486–498. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/book_gu.htm.

²⁹ Берк Э. Правление, политика и общество [Электронный ресурс] / Э. Берк. – М. : КАНОН-Пресс-Ц ; Кучково поле, 2001. – С. 124. – Режим доступа : <http://www.twirpx.com/file/760662/>.

політичні партії. Тому об'єднання людей, які боролися між собою за владу, не можна називати політичними партіями³⁰. Сучасні політичні партії відрізняються від своїх перших прототипів способами утворення, функціями, які вони виконують, методами та засобами боротьби, чисельністю тощо.

Н.Макіавеллі висунув думку про тогочасні політичні партії як про приватні об'єднання, які базуються на приватних інтересах їх членів, а також союзи, що поділяють інтереси суспільства.

Досліджуючи боротьбу політичних партій, Н.Макіавеллі визначав їх внутрішню політику як рушійну силу, що забезпечує створення політичного процесу³¹.

Ще один дослідник – Моріс Дюверже відводив політичним партіям роль інституту політичного представництва. Оскільки жодна людина не має права керувати іншою без її згоди, а всі індивіди не в змозі брати участь в управлінні державою безпосередньо, то через можливість делегувати свої інтереси уповноваженим на те особам їх побажання можуть бути враховані в системі державного управління.

Незважаючи на те, що явище політичних партій має давню історію, а в сучасному світі цей інститут досить поширений в усіх країнах світу, в науковій літературі відсутнє однозначне трактування сутності феномену політичних партій. Проте виділяються кілька найпоширеніших підходів, які намагаються пояснити феномен формування та діяльності політичних партій у сучасному суспільстві.

Одним з таких підходів є *інституціональний*, згідно з яким партія розуміється як політичний інститут, який існує в умовах політичної системи. Представниками цього підходу, що розробляли його, були Р.Міхельс, М.Острогорський, М.Дюверже, Дж.Сальторі. Іншим підходом до розуміння сутності політичних партій був *доктринальний*, який ще пов'язують з ліберальною концепцією. Відповідно до цього підходу політичні партії – це групи людей, які ідеологічно пов'язані між собою. Відомими представниками цього

³⁰ Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – Київ : НАДУ, 2009. – С. 392.

³¹ Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки. Державець [Електронний ресурс] / Нікколо Мак'явеллі. – Київ : Основи, 1998. – 492 с. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/878551/>.

підходу були Б.Констан, Б.Франклін, М.Медісон, Й.Блунчлі. Марксистська теорія розглядала політичні партії з позиції *класового підходу* та пов'язувала з виникненням та функціонуванням партій з класовим представництвом та захистом інтересів конкурентних класів. Найвідомішими представниками цього підходу були К.Маркс, Ф.Енгельс, В.Ленін. *Функціональний підхід* визначає партії як асоціальні, які організовують діяльність людей, визначають політичних лідерів та беруть участь в управлінні державою більшою чи меншою мірою (Р.Макридис, П.Меркл, С.Елдерсфельд)³².

Усі ці підходи свідчать про важливість політичних партій у суспільному житті. Але найважливішою характеристикою для політичних партій є формування політичної системи і владних відносин у суспільстві.

Аналізуючи різні підходи, можна зробити висновок про те, що політична партія – це форма організації участі громадян в політиці, яка виражає інтереси певних громадян та формує політичні пріоритети певних суспільних груп; веде змагання за здобуття влади з іншими аналогічними організаціями; забезпечує зв'язок між державою і громадянами; має власну ідеологію або підтримує одну з існуючих ідеологій у суспільстві. Таке визначення за своєю суттю є функціональним, оскільки розкриває суть і риси політичних партій через визначення їх мети та напрями діяльності³³.

З цього випливає, що необхідність реалізації бажань громадян та перетворення їх на політичний інтерес спричинило створення політичних партій, які беруть на себе зобов'язання відстоювати інтереси громадян усіма доступними їм засобами. Це і визначає основну мету політичних партій у громадянському суспільстві. Вони представляють інтереси певних соціальних верств населення, забезпечують постійний зв'язок між громадянським суспільством і державою. Через це в сучасному громадянському суспільстві на партії покладається завдання виражати інтереси громадян, соціальних груп, узгальнювати та обробляти їх відповідно до вимог політичної влади.

³² Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – Київ : НАДУ, 2009. – С. 392.

³³ Рябов С. Г. Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – Київ : ТанDEM, 1996. – С. 158–162.

В Україні інститут політичних партій започатковується з 1990-х років, коли створюються політичні партії некомуністичного спрямування. Фундаментом до створення політичних партій були громадські рухи та організації. Тогочасне законодавство – Конституція УРСР (зі змінами від 24 жовтня 1990 р.) та Закон України “Про об’єднання громадян” (1992 р.) заклали правове підґрунтя до формування цих інститутів.

У 1996 р. було прийнято Конституцію України, яка надавала політичним партіям та громадським організаціям право брати участь у розробці та здійсненні політики держави, в управлінні державними і громадськими справами³⁴.

Закон України “Про політичні партії в Україні”, прийнятий у 2001 р., визначив порядок створення та діяльності політичних партій. Конституційна реформа 2004 р. закріпила за політичними партіями статус головних суб’єктів політичного процесу. Участь партій у політичній системі перетворила їх на інституції, які справляють значний вплив на формування уряду та реалізацію його політики. Вони беруть участь у підборі, підготовці та висуненні своїх представників на державні посади, залученні широких мас до політики³⁵.

Якщо проаналізувати функції, які виконують партії в житті суспільства, то можна визначити місце і роль політичних партій у системі державної влади України. Відповідно до наукових досліджень виокремлюють такі найважливіші функції політичних партій у сучасному суспільстві³⁶:

- політичне представництво соціальних інститутів. Ця функція проявляється в тому, що, будучи важливим виразником інтересів соціальних класів та груп, політичні партії трансформують різноманітні потреби суспільства в найбільш важливі, значні і

³⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс] : [Конституція, Закон від 20 квіт. 1978 р. № 888-ІХ. Док. 888-09, втратив чинність, поточна ред. – Втрата чинності від 28 черв. 1996 р., підстава 254/96-вр] / Верхов. Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

³⁵ *Обушний М. І.* Партологія : навч. посіб. / М. І. Обушний, М. В. Примуш, Ю. Р. Шведа. – Київ : Арістей, 2006. – 432 с.

³⁶ *Гонюкова Л.* Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – Київ : НАДУ, 2009. – С. 392.

зрозумілі позиції. Ці позиції різних груп політичні партії спроможні об'єднати в єдину систему. Таким чином, партія є важливим фактором визначення, обробки, ухвалення, систематизації та вираження суспільних інтересів у політиці;

- соціальної інтеграції, яка полягає в узгодженні соціальних інтересів через партійну взаємодію;
- розробка ідеологій, політичних доктрин і програм. За допомогою ідеологічних програм політичні партії здатні схилити на свій бік значну частину населення та впливати на поведінку громадян, які вбачають у конкретній політичній партії виразника своїх політичних потреб та інтересів. З партіями громадяни часто пов'язують свої надії у вирішенні певних соціальних завдань, а також розвиток країни, з якою себе ідентифікують;
- боротьба за державну владу та участь в її здійсненні, яка проявляється у діяльності політичних партій;
- участь у формуванні і діяльності усіх ланок державного апарату представників політичних партій, особливо тих, які отримали значну підтримку населення на виборах;
- безпосередня участь у розробці, формуванні і здійсненні політичного курсу держави партій, що отримали владу;
- залучення індивідів у політику через політичну соціалізацію, що проявляється в допомозі індивіду в засвоєнні певної системи політичних законів, норм і цінностей. Через політичні партії відбувається політична соціалізація окремих індивідів та груп осіб відповідно до певної політичної ідеології. Часто вироблені соціальні цінності та політична позиція передаються з покоління в покоління з новим політичним курсом;
- формування громадської думки, що відбувається через залучення на бік партій якомога більшої кількості населення, яке може стати або її членами, або прихильниками і потенційними виборцями;
- підготовка кадрів до роботи в державному апараті.

Від розвитку українського суспільства, досвіду існування партій, їх політичної зрілості, професійності лідерів залежать можливість та ефективність реалізації вищезазначених функцій.

Соціологічні опитування свідчать, що, на думку більшості громадян України, політичні партії не виконують свої соціальні функції³⁷.

Також у партій існують проблеми зі зв'язками із соціальними групами населення, а це безпосередньо позначається на функції політичного представництва інтересів. Більше того, в Україні 41,8% опитаних вважає, що є такі партії, які представляють інтереси певних соціальних груп і підтримують з ними постійні зв'язки, а 40,4% – що політичні партії не представляють інтереси населення та недостатньо з ним комунікують³⁸.

Щодо ідеологічної складової політичних партій, то тільки половина (56,1%) опитаних громадян вважає, що партії повинні мати свою ідеологію, на основі якої формувалися б партійні цінності та передвиборчі програми. Проте 42,1% громадян переконані в тому, що в Україні відсутні партії, які будують свої програми на основі певних ідеологічних засад. Частка тих, хто вважає, що політичні партії в Україні мають свою ідеологію, становить 37,8%, не змогли відповісти на це запитання 20,2%³⁹.

Функція із залучення на бік партій більшої кількості населення (членів, прихильників і виборців) також не виконується повною мірою. За даними соціологічних опитувань Фонду “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріна” та Соціологічної служби центру Разумкова, майже половина населення України (47%) не змогла відповісти на запитання з приводу особи, яку було обрано депутатом по їхньому округу у 2014 році⁴⁰. На запитання “Чи знаєте Ви (масте уявлення) про те, чим відрізняються праві партії від лівих”, 60,3% респондентів відповіли, що не мають уявлення про різницю, а 20% – що не володіють достатньою інформацією з цього приводу, 10,5% заявили, що вони дещо знають і лише 5,4% – добре знають про різницю між правими і лівими партіями. Це свідчить про низький рівень

³⁷ Політичні партії та партійна система очима громадян / Укр. центр екон. і політ. дослідж. // Нац. безпека і оборона. – 2010. – № 5 (116). – С. 64.

³⁸ Там само.

³⁹ *Черноіваненко А. В.* Політичні партії: їх роль та функції у сучасних процесах державного будівництва в Україні / *А. В. Черноіваненко* // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 3. – С. 91–99.

⁴⁰ Громадська думка післявиборчого опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.razumkov.org.ua/upload/1423821492_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1423821492_file.pdf).

політичної культури населення і, як результат, відсутність бажання бути прихильником тієї чи іншої політичної партії.

Політичні партії презентують інтереси різних верств населення та є інститутом громадянського суспільства. Перемагаючи на виборах, політичні партії беруть участь у формуванні державного апарату, розробляють та реалізують політичний курс держави.

Кожна політична партія має низку негативних рис, які впливають на функціонування інститутів політичної системи та на виконання партіями своїх функцій у цілому. Типовими проблемами більшості українських політичних партій є: регіональний характер їхньої підтримки; рівень зв'язків із суспільством; недостатня ідеологічна база.

Одним з найефективніших заходів щодо підняття довіри до політичних партій і політичної системи суспільства загалом є забезпечення публічного характеру процесу прийняття політичних рішень за сприяння політичних партій. Також політичні партії повинні налагодити процес публічної комунікації, який відбувається між громадянами та інститутами влади.

Так, у суспільстві слід підвищити політичну культуру, що в майбутньому підвищить свідомість громадян та прихильність до певних політичних сил, забезпечить їх підтримку та сприятиме вступу до певних політичних партій.

З цією метою необхідна організація різних навчальних тренінгів, семінарів, консультацій і круглих столів, які б торкалися проблем, актуальних для громадянського суспільства.

З наведеного вище можна зробити висновок про те, що існуючі політичні партії формувалися як інститут, який може здійснювати координацію і контроль за прийняттям рішень, що приймаються на рівні держави.

Оскільки політичні партії перебувають між громадянським суспільством і державою, вони здатні пом'якшити та мінімізувати конфлікти, які виникають між ними. Беручи участь у формуванні законодавчих і виконавчих органів влади, політичні партії забезпечують функціонування всієї системи державної влади. На сучасному етапі політичні партії можуть вважатися найефективнішим інструментом реалізації інтересів громадян у сфері політики.

На відміну від груп тиску, які роблять спроби впливати на керівництво країни та громадську думку, політичні партії намагаються безпосередньо прийти до влади. Здобувши перемогу на виборах, політичні партії вживають заходів щодо втілення в життя своєї програми, формування уряду, призначення своїх представників на державні посади та сприяння ухваленню необхідних законів.

У демократичних країнах Західної Європи та Північної Америки більшість політичних систем мають 2–3 партії, які користуються найбільшим впливом у суспільстві, активно беруть участь у його політичному житті та змінюють одна одну у владі. Інші партії, не маючи високого представництва в парламенті, не можуть претендувати на повноцінне представництво в органах влади і управління. Для збільшення шансів перемогти на виборах політичні партії можуть об'єднуватися у блоки. Але їх не слід плутати з політичними рухами, які є більш масовими та менш організованими, ніж партії. Політичні рухи створюються з метою вирішення нагальних проблем, а після досягнення мети або розпускаються, або перетворюються на одну чи кілька партій.

За соціальною спрямованістю програм та діяльністю розрізняють демократичні, лейбористські, ліберальні, комуністичні, консервативні, соціалістичні, соціал-демократичні партії та ін. Останнім часом зростає значення партій, які створені на релігійних засадах: християнсько-демократичні, християнсько-соціальні, ісламські та ін., які орієнтуються на різноманітні релігійні течії – католицизм, протестантизм, іслам тощо.

Сьогодні участь політичних партій у державотворчих процесах в Україні є неоднозначною. Основна їх діяльність полягає в боротьбі за владу, а виконання інших функцій стає другорядним. Разом з тим через представництво інтересів різних політичних груп політичні партії забезпечують легітимність державної влади в суспільстві, тому вони є необхідним елементом політичної системи. Реформуючи партійну систему в Україні, держава повинна зосереджувати увагу на формуванні ефективної структури, яка б ґрунтувалася на засадах співробітництва між урядом, партіями і громадянським суспільством.

2.3. Законодавче забезпечення розвитку засобів масової інформації та свободи слова

Механізм правового регулювання засобів масової інформації в демократичних країнах представлено нормативно-правовими актами, що гарантують свободу засобів масової інформації та право людини на свободу одержання інформації, свободу висловлень і самовираження, плюралізм думок у суспільстві, підконтрольність засобів масової інформації суспільству, їх відповідальність. Засоби масової інформації (ЗМІ) виступають як засоби інформування суспільства та як засоби контролю органів публічної влади суспільством.

Європейський суд з прав людини ухвалив, що свобода засобів масової інформації потребує особливого захисту, щоб забезпечити її можливість “відігравати життєво важливу роль суспільного охоронця” і “поширювати інформацію, яка становить суспільний інтерес”. Основними принципами у сфері свободи вираження поглядів та права на доступ до інформації Європейським судом з прав людини виділено такі:

- свобода вираження поглядів являє собою одну з важливих засад демократичного суспільства та одну з базових умов його прогресу та самореалізації кожного громадянина;

- преса відіграє істотну роль у демократичному суспільстві. І хоча вона не може виходити за певні межі, зокрема щодо репутації, прав інших осіб і необхідності запобігання розголошенню конфіденційної інформації, проте її обов’язком є передавати у спосіб, сумісний із її обов’язками та відповідальністю, інформацію та ідеї з усіх питань, що становлять суспільний інтерес, включаючи ті, що стосуються правосуддя. Не тільки на неї покладається завдання передавати таку інформацію та ідеї; громадськість також має право їх отримувати. Стаття 10 Європейської конвенції “Про захист прав людини і основоположних свобод”⁴¹ не лише забезпечує захист суті висвітлених ідей та інформації, а й форми, в якій вони подаються.

⁴¹ *Задорожній О. В.* Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод / *О. В. Задорожній, О. В. Буткевич* // Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол. : *Л. В. Губерський (голова)* та ін. – Київ : Знання України, 2004. – Т. 1. – 760 с.

Журналістська свобода включає також можливість перебільшень або навіть провокацій;

- стаття 10 Конвенції захищає право журналістів розголошувати інформацію, що становить суспільний інтерес, за умови, що вони діють сумлінно та використовують перевірену фактичну базу; надають “достовірну і точну” інформацію, як того вимагає журналістська етика; свобода вираження поглядів пов’язана з “обов’язками та відповідальністю”, що застосовуються до засобів масової інформації навіть щодо питань великого суспільного значення. Більше того, ці “обов’язки та відповідальність” мають особливе значення, коли йдеться про посягання на репутацію названої особи та порушення “прав інших осіб”;

- повідомлення новин, що базується на інтерв’ю або відтворенні висловлювань інших осіб, відредагованих чи ні, є одним з найбільш важливих засобів, за допомогою яких ЗМІ можуть відігравати роль “сторожового пса демократії”;

- свобода преси надає громадськості один з найкращих засобів отримання інформації та формування ідей і ставлення до політичних лідерів. Якщо висловитися більш загально, то свобода політичних дебатів перебуває в центрі побудови демократичного суспільства;

- втручання у свободу вираження поглядів (обмеження) є допустимим, якщо воно встановлене законом та необхідне в демократичному суспільстві. Втручання у право особи на свободу вираження поглядів становитиме порушення ст. 10 Конвенції, якщо воно не підпадатиме під один з винятків, установлених п. 2 ст. 10 Конвенції. Відповідно Суд має по черзі розглянути, чи було втручання у цій справі “встановлено законом”, чи мало воно мету/цілі, яка/які є легітимними відповідно до п. 2 ст. 10, та чи було воно “необхідним у демократичному суспільстві” для досягнення зазначеної мети.

Доцільно виділити 4 основних аспекти правового середовища, в якому діють засоби масової інформації та завдяки якому законодавство або сприяє незалежності й ефективності ЗМІ, або обмежує їх, а саме: збирання інформації; регулювання змісту; нейтральне стосовно змісту регулювання, яке водночас здатне впливати на зміст

побічно; захист журналістів у процесі їхньої професійної діяльності, в тому числі захист від фізичного нападу⁴².

У рекомендаціях Ради Європи наголошено на важливості “на-явності безлічі автономних, незалежних інформаційних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях”, оскільки це “збільшує прояви плюралізму і демократії”. Рада також вважає, що “для плюралізму ЗМІ ключове значення має політична і культурна різноманітність видів ЗМІ і їх змісту”. Саме тому Комітет Міністрів Ради Європи рекомендував державам-учасникам “регулярно оцінювати існуючі в них механізми, що мають розвивати плюралізм, є скерованими проти концентрації, і вивчати можливості їх перегляду крізь призму економічних і технологічних тенденцій у сфері ЗМІ”⁴³. Рада Європи також закликає до так званої “прозорості” ЗМІ. Оскільки “плюралізм і різноманітність думок важливі для функціонування демократичного суспільства”, Рада Європи рекомендує, щоб “окремі громадяни на підставі справедливості і неупередженості, одержали доступ до основної інформації про ЗМІ; тоді вони зможуть сформулювати власну думку про значення, якого слід надавати інформації, ідеям і думкам, що розповсюджуються у ЗМІ”⁴⁴.

Збирання інформації є основною функцією засобів масової інформації в демократичному суспільстві та головною передумовою їх ефективної роботи. Виходячи з цього можна виокремити такі види законів.

До законів про інформацію належать ті, що визнають і гарантують суспільний доступ до урядової інформації та інститутів; крім інформації, яка належить до сфери національної безпеки, персональних даних, захисту таємниці особистого життя, запобігання злочинам тощо. До питання щодо ефективності діяльності засобів масової інформації також слід віднести закони, що стосуються ліцензування й акредитації журналістів.

⁴² Прайс М. Структура ЗМІ та сприятливе середовище [Електронний ресурс] / М. Прайс, П. Круг. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/monro1.htm>.

⁴³ Recommendation № R (99) 1, Committee of Ministers, Council of Europe, “Measures to Promote Media Pluralism” (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999).

⁴⁴ Recommendation № R (94) (13) Measures to Promote Media Transparency, Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 22 November 1994).

Існує низка законів, що стосується регулювання змісту (тут мається на увазі втручання з боку державних органів) чи законними (тобто на підставі законодавчих актів та норм, створених судовими органами), чи позазаконними засобами (урядовими актами, що не ґрунтуються на законодавчих або судових нормах, які безпосередньо стосуються регулювання змісту). Ці закони, спрямовані на забезпечення відповідних державних, суспільних і приватних інтересів, діють шляхом здійснення різноманітної попередньої цензури, створення обмежень для доступу на ринок інформації, а також режимів наступного покарання за явні порушення свобод журналістів. Коло таких проблем (що стосуються змісту) і їх методи розв'язання є найкращим свідченням наявності в суспільстві сприятливого середовища для засобів масової інформації⁴⁵.

Третій тип – це закони, що безпосередньо не стосуються редакційного змісту, тобто зовні нейтральні стосовно змісту, але справляють на нього побічний вплив і тому створюють небезпеку зовнішнього маніпулювання при їх застосуванні; або ж це закони, призначені захистити засоби масової інформації від тиску ззовні.

Щодо питання захисту журналістів у процесі їхньої професійної діяльності, то потрібна гарантія зайнятості журналістів, внутрішня свобода преси, регулювання відносин між журналістами і власниками засобів масової інформації. Також необхідно законодавчо врегулювати питання фізичної безпеки журналістів, оскільки їм часто доводиться стикатися з погрозами і зазнавати фізичного переслідування з боку органів державної влади та приватних осіб.

Закон України “Про доступ до публічної інформації”⁴⁶ визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Метою Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на до-

⁴⁵ *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика [Електронний ресурс] / Г. Г. Почепцов. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/52103-51-pravove-seredovische-dyalnost-zasobv-masovo-nformats.html>.

⁴⁶ Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

ступ до публічної інформації. Указаний Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Хоча Закон не встановлює окремого порядку доступу до публічної інформації для журналістів, але саме журналісти-розслідувачі використовують доступ до публічної інформації як інструмент щоденного застосування.

Право на доступ до публічної інформації гарантується: обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах: прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього закону, крім обмежень, установлених ним; рівноправності незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; у будь-який інший спосіб; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Кожна особа має право: 1) знати в період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою ме-

тою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, установлених законом; 2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається; 3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; 4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; 5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані: надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом; вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб; виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується. Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

Публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, в тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиленням на джерело отримання такої інформації.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи не стосується, без пояснення причини подання запиту. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі та має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу

електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”⁴⁷ (№ 254к/96-ВР) створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановлює державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України, Закону України “Про інформацію” (№ 2657-12) та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів.

Свобода слова і вільне вираження у друкованій формі своїх поглядів і переконань гарантуються Конституцією України (№ 254к/96-ВР) і відповідно до цього Закону означають право кожного вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації, крім випадків, визначених законом, коли обмеження цього права необхідне в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Друковані засоби масової інформації є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або посад для цензури масової інформації. Не допускається вимога попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими засобами масової інформації, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю.

Держава гарантує економічну самостійність та забезпечує економічну підтримку діяльності друкованих засобів масової інфор-

⁴⁷ Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.

мації, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції. Заходи, спрямовані на забезпечення економічної підтримки діяльності друкованих засобів масової інформації, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Забороняється використання друкованих засобів масової інформації для: закликів до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропаганди війни, насильства та жорстокості; розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі; розповсюдження порнографії, а також з метою вчинення терористичних актів та інших кримінально караних діянь; пропаганди комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки; популяризації або пропаганди держави-агресора та її органів влади, представників органів влади держави-агресора та їхніх дій, що створюють позитивний образ держави-агресора, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України; втручання в особисте і сімейне життя особи, крім випадків, передбачених законом; заподіяння шкоди честі і гідності особи; розголошення будь-якої інформації, яка може призвести до вказання на особу неповнолітнього правопорушника без його згоди і згоди його законного представника. Дія цього Закону поширюється на друковані засоби масової інформації, засновані в Україні, а також на друковані засоби масової інформації інших держав, які розповсюджуються в Україні.

Статті 24–26 Закону України “Про інформацію”⁴⁸ гарантують заборону цензури та втручання в професійну діяльність журналістів і засобів масової інформації, гарантії діяльності засобів масової інформації та журналістів і порядок акредитація журналістів, працівників засобів масової інформації. Цей Закон забороняє цензуру – будь-яку вимогу, спрямовану, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації. Забороняються втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поши-

⁴⁸ Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

рюваної інформації, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім випадків, установлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом. Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику тягне за собою відповідальність згідно із законами України. Під час виконання професійних обов'язків журналіст має право: здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом; безперешкодно відвідувати приміщення суб'єктів владних повноважень, відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятим у розумні строки їх посадовими і службовими особами, крім випадків, визначених законодавством; не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дає змогу встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону; має право збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, крім випадків, передбачених Законом; поширювати підготовлені ним матеріали (фонограми, відеозаписи, письмові тексти тощо) за власним підписом (авторством) або під умовним ім'ям (псевдонімом); відмовитися від авторства (підпису) на матеріал, якщо його зміст після редакційної правки (редагування) суперечить його переконанням.

Усі дії, пов'язані з акредитацією, мають ґрунтуватися на принципах відкритості, рівності, справедливості з метою забезпечення права громадськості на одержання інформації через засоби масової інформації. Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови в допуску журналіста, працівника засобу масової інформації на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень. Суб'єкти владних повноважень, що здійснили акредитацію журналістів, працівників засобів масової інформації, зобов'язані сприяти провадженню ними професійної діяльності; заздалегідь сповіщати їх про місце і час проведення сесій, засідань, нарад, брифінгів та інших публічних заходів; надавати їм інформацію, призначену для

засобів масової інформації; а також сприяти створенню умов для здійснення запису і передачі інформації, проведення інтерв'ю, отримання коментарів посадових осіб. Журналіст, працівник засобу масової інформації зобов'язаний дотримуватися встановлених суб'єктом владних повноважень правил внутрішнього трудового розпорядку, не перешкоджати діяльності його службових та посадових осіб.

Конституцією України (ст. 34, 40, 54)⁴⁹ кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”⁵⁰ визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і

⁴⁹ Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page1>.

⁵⁰ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949>.

захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

Засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів публічної влади, які зобов'язані надавати повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України “Про державну таємницю”, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності публічних органів влади, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. Публічні органи влади в межах коштів, передбачених у державному або місцевих бюджетах на висвітлення їх діяльності, формують замовлення засобам масової інформації на: створення спеціальних звітів і репортажів про важливі події, що відбуваються в державі, про свою діяльність; проведення прямих теле- і радіотрансляцій про їх діяльність; організацію систематичних теле- і радіопередач та сторінок у друкованих засобах масової інформації; створення та поширення інформації. Інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може отримуватися засобами масової інформації від цих органів безпосередньо або через їх інформаційні служби чи бути зібрана працівниками засобів масової інформації. Для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників публічних органів влади та органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Інформаційні агентства, створені в Україні відповідно до Закону України “Про інформаційні

агентства”⁵¹, мають право на поширення інформації про діяльність публічних органів влади. Інформаційні агентства України незалежно від їх виду відповідно до Конституції України і Закону України “Про інформаційні агентства” на договірних засадах збирають, обробляють, створюють, готують до поширення офіційну інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, випускають і розповсюджують інформаційну продукцію про діяльність цих органів. Державні інформаційні агентства систематично інформують громадськість про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, перебування вищих посадових осіб у робочих поїздках по Україні, а також про візити офіційних державних делегацій і вищих посадових осіб в інші країни, прийом зарубіжних офіційних делегацій і посадових осіб інших держав. На вимогу Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем’єр-міністра України, Голови Верховного Суду України та Голови Конституційного Суду України державні інформаційні агентства зобов’язані передавати тексти їх екстрених виступів та заяв з важливих питань державного життя.

Закон України “Про телебачення і радіомовлення”⁵² регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань. У Законі визначені основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення: створення умов для забезпечення засобами телерадіомовлення культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України; встановлення дієвих обмежень щодо монополізації телерадіоорганізацій промислово-фінансовими, політичними та іншими групами чи окремими особами, а також гарантування захисту телерадіоорганізацій від фінансового і політичного тиску з боку фінансово-політичних груп та публічних органів влади; гарантування

⁵¹ Про інформаційні агентства [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>.

⁵² Про телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

реалізації прав на інформацію, на вільне і відкрите обговорення суспільно важливих проблем із застосуванням телебачення і радіомовлення; забезпечення ідеологічного і політичного плюралізму у сфері аудіовізуальних засобів масової інформації; заборона цензури та не вмотивоване законодавством України втручання публічних органів влади, громадських чи релігійних об'єднань, їх посадових осіб чи працівників, а також власників у сферу професійної діяльності теле-радіоорганізацій.

Закон України “Про суспільне телебачення і радіомовлення України”⁵³ створює правові основи діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення України, визначає засади діяльності Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ). Діяльність НСТУ провадиться на принципах: всебічного, об'єктивного і збалансованого інформування про суспільно значущі події в Україні та за кордоном; дотримання норм суспільної моралі, традицій і культури Українського народу, поширення сімейних цінностей та зміцнення ролі традиційної сім'ї у розбудові українського суспільства; пріоритету суспільних інтересів над комерційними та політичними; чіткого відокремлення фактів від коментарів та оцінок; вільного вираження поглядів, думок і переконань; незалежності управління та поточної діяльності від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, політичних партій, підприємств, установ, організацій, фізичних осіб; участі громадськості в управлінні, формуванні програмної політики; відсутності дискримінації за будь-якою ознакою; прозорості та відкритості діяльності.

Основними завданнями НСТУ є: об'єктивне, повне, своєчасне і неупереджене інформування про суспільно значущі події в Україні та за кордоном; забезпечення збалансованого і прозорого доступу суб'єктів суспільно-політичного життя до програм (передач) дискусійного формату, зокрема у вигляді дебатів; сприяння консолідації українського суспільства; розвиток і зміцнення статусу української мови та культури, сприяння розвитку мов і культур національних меншин; сприяння якнайповнішому задоволенню інформаційних, культурних та освітніх потреб населення України, в тому числі шляхом створення та поширення економічних, історично-документаль-

⁵³ Про суспільне телебачення і радіомовлення України [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>.

них, культурно-мистецьких, навчально-пізнавальних, розважальних, спортивних програм, програм для дітей та молоді, людей з обмеженими фізичними можливостями, національних меншин, інших соціальних груп; оперативне інформування населення про надзвичайні ситуації, що становлять загрозу життю чи здоров'ю людей; надання громадянам України затребуваних інформаційних продуктів, відсутніх на комерційному ринку; сприяння зміцненню міжнародного авторитету України.

План розвитку національного телерадіоінформаційного простору є нормативно-правовим документом, який розробляється Національною радою і затверджується її рішенням відповідно до вимог цього Закону. На підставі Плану розвитку Національна рада приймає рішення щодо створення та розвитку каналів мовлення, мереж мовлення і телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу України, визначає конкурсні умови та оголошує конкурси на отримання ліцензій на мовлення, визначає умови ліцензій на мовлення, яке ліцензується за реєстраційним принципом. План розвитку складається з двох частин: плану використання радіочастотного ресурсу, виділеного для телебачення і радіомовлення; основних вимог щодо змістового наповнення та співвідношення форматів мовлення у кожному з територіальних сегментів телерадіоінформаційного простору.

Згідно із Законом України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”⁵⁴ діяльність Національної ради ґрунтується на принципах законності, незалежності, об’єктивності, прозорості, доступності для громадськості, врахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, врахування загальновизнаних міжнародних норм та стандартів у галузі телерадіомовлення, повноти і всебічного розгляду питань та обґрунтованості прийнятих рішень. Повноваженнями Національної ради щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення є: здійснення аналізу стану телерадіомовлення в Україні; прийняття рішень про створення та розвиток каналів мовлення, мереж мовлення, телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресур-

⁵⁴ Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.

су; сприяння включенню телерадіоорганізацій України до світового інформаційного простору і здійсненню їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів; узагальнення практики застосування законодавства у сфері телерадіомовлення, участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері; здійснення співробітництва з питань телебачення і радіомовлення з міжнародними організаціями, з органами державної влади та неурядовими організаціями інших країн.

Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”⁵⁵ визначає правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів, і як складова частина законодавства України про свободу слова та інформаційну діяльність цей Закон посилює систему правового регулювання в інформаційній сфері.

Підставами застосування окремих і особливих норм соціального захисту журналістів є такі специфічні риси та умови журналістської діяльності: творчий характер, інтенсивність інтелектуальної праці, її нерегульована тривалість за умов жорсткої регламентації редакційного і технологічного циклу підготовки та випуску видань і програм; суспільно впливове за наслідками значення роботи, висока соціальна відповідальність за свою працю та її результати; постійне значне морально-психологічне навантаження і напруженість, виконання службових обов’язків і реалізація творчих планів у стресових ситуаціях; систематичне перебування у відрядженнях та роз’їздах, включаючи відрядження до місць надзвичайних подій, професійна творча діяльність в екстремальних умовах, виконання спеціальних завдань з ризиком для здоров’я і життя; необхідність здійснювати власний творчий пошук нової потрібної інформації та її джерел, наявність об’єктивних і суб’єктивних труднощів та перешкод у добуванні інформації; прояви морально-психологічного тиску, погрози та безпосередні загрозливі дії проти журналіста у зв’язку з виконанням ним службових обов’язків.

Відповідальність за скоєння злочину проти журналіста у зв’язку з виконанням ним професійних обов’язків або перешкоджан-

⁵⁵ Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949>.

ня його службовій діяльності привінюється до відповідальності за скоєння таких самих дій проти працівника правоохоронного органу. Службова діяльність журналіста не може бути підставою для його арешту, затримання, а також вилучення зібраних, опрацьованих, підготовлених ним матеріалів і технічних засобів, якими він користується у своїй роботі.

На сьогодні журналісти під час провадження їх професійної діяльності мають можливість користуватися загальновизнаною свободою думки і слова, свободою вираження поглядів, водночас підкреслюється неприпустимість зловживання правами та свободами журналіста.

Таким чином, для становлення в Україні громадянського суспільства вкрай важливою є свобода слова як право людини вільно висловлювати свої думки та погляди в усній і письмовій формах. Свобода слова тісно пов'язана з питаннями встановлення істини, самоврядування, забезпечення гнучкості політичної системи, самореалізації особи, природних прав людини та їх захисту⁵⁶. Свобода слова є інструментом для забезпечення інформованості і підтримки високого рівня компетентності публічних органів влади. Журналістам чинним законодавством гарантовано вільний доступ до публічної інформації, статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів. Крім того, органи публічної влади повинні за власною ініціативою вживати заходів щодо опублікування інформації, яка відповідає інтересам підвищення відкритості й ефективності органів управління та сприяє залученню громадян до справ, що становлять суспільний інтерес.

Свобода преси є однією з найважливіших гарантій інформаційної безпеки через забезпечення доступу громадян до повної, всебічної та достовірної інформації; захист громадської та індивідуальної свідомості від впливу пропаганди та маніпулювання; стимулювання накопичення, оновлення та передачу інформації всередині соціальної системи, а також стимулювання розвитку інформаційної інфраструктури громадянського суспільства. Незалежність засобів масової інформації формує простір для становлення та виявлення

⁵⁶ *Приступенко Т. О.* Правовий аспект свободи слова [Електронний ресурс] / Т. О. Приступенко. – Режим доступу: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1590>.

громадської думки. Відповідальність засобу масової інформації перед суспільством реалізується в межах чинних законів, що захищають інтереси особистості, громадського суспільства і держави в інформаційній сфері.

2.4. Вибори як інститут громадянського суспільства

У ході трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні понад 26 років її незалежності, наша країна розбудовує демократичний політичний режим, формує європейську демократичну модель поведінки в суспільному житті. Основною передумовою становлення і визначальною ознакою демократичної, правової держави є організація та здійснення державної влади за принципом народного суверенітету, який реалізується через вільні, чесні, змагальні вибори, сутність яких полягає в утворенні органів державного та місцевого управління та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур.

Щоб стати атрибутом демократичного політичного режиму, Україні, яка обрала євроінтеграційний курс розвитку, слід враховувати міжнародні виборчі стандарти.

У ХХІ ст. тенденція стандартизації виборів на європейському просторі отримала новий поштовх, коли більшість держав почала інтенсивно гармонізувати ті принципи, на яких побудовано їхні правові системи, визнаючи право громадян на участь в управлінні державою, на рівний доступ до інформації, право обирати та бути обраним. Ідеться саме про загальноєвропейські виборчі стандарти, оскільки ці правила є спільними для всіх країн Європи, що уніфікували своє законодавство, а також привели його у відповідність із єдиними та спільно визнаними нормами.

Загальновизнані міжнародні критерії виборчого права або міжнародні виборчі стандарти являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів, які покликані гарантувати плюралістичну демократію та основні права та свободи людини і громадянина, визнані європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного і державного життя.

Для України як демократичної і правової держави досить актуальним є питанням відповідності національного виборчого законодавства міжнародним стандартам виборчих прав і свобод громадян, усіх учасників виборчого процесу.

Основоположними засадами європейського виборчого права є загальність, рівність, вільність, таємність, регулярність, які зафіксовані в базових міжнародних документах з прав людини. Основним і первинним документом щодо прав і свобод людини, який сприймається більшістю держав як загальновизнаний стандарт, є Загальна декларація прав людини, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. У ній уперше сформульовано право громадян на ведення державних справ. Згідно зі ст. 21 Декларації “кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має знаходити своє відображення у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування”⁵⁷. Більшість держав сприймає права й свободи, проголошені в цьому міжнародному документі, як загальновизнаний стандарт, еталон, що обов’язково повинен утілюватися в національному законодавстві.

Важливим документом у сфері прав людини є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, який, як і попередній, був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19 жовтня 1973 р.⁵⁸. Серед політичних прав Пакт проголошує право кожного громадянина без будь-якої дискримінації “брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через своїх вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які про-

⁵⁷ Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 груд. 1948 р. (Док. ООН/PES/217 А) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=82%3A1&catid=47%3Aun&Itemid=74&lang=ru.

⁵⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю 16 груд. 1966 р. ООН (Док. ООН А/RES/2200 А (XXI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

водяться на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби” (ст. 25).

Базовими міжнародно-правовими документами, розробленими у рамках ООН, що встановлює стандарти рівного виборчого права, є Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р.⁵⁹, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 р.⁶⁰. Відповідно до цих джерел держави взяли на себе зобов’язання не лише щодо недопущення дискримінації прав жінок під час виборів та будь-якої расової дискримінації, а й на прискорення встановлення фактичної рівності всіх людей.

Для створення системи міжнародних виборчих стандартів важливими є документи Ради Міжпарламентського Союзу: Декларація про критерії вільних і справедливих виборів⁶¹, прийнята одногласно всіма представниками держав-членів (112) на 154-й сесії Ради 26 березня 1994 р. в Парижі, та Загальна декларація про демократію⁶², схвалена на 161-й сесії Ради 16 вересня 1997 р. без голосування.

Пунктом 12 Загальної декларації про демократію встановлено, що “ключовим елементом у здійсненні демократії є проведення вільних і чесних виборів через регулярні інтервали часу, які забезпечували б можливість вираження волі народу”.

Водночас Декларація про критерії вільних і справедливих виборів акцентує на правах громадян, правах і обов’язках кандидатів, партій та правах і обов’язках держави під час виборчої кампанії.

⁵⁹ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.

⁶⁰ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права // Міжнар. док. ООН з питань прав людини. – Київ : УПФ ; Право, 1995. – 40 с.

⁶¹ Декларация о критериях свободных и справедливых выборов. Принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/lows/international/el_declaration_1994.html.

⁶² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome. 1950. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

В обох документах наголошується, що ключовим елементом для здійснення демократії та реалізації волевиявлення громадян є проведення вільних, справедливих, регулярних виборів на основі загального, рівного і таємного виборчого права.

Важливими, зокрема для України, ураховуючи її геополітичне розташування, територіальне наближення до Європейського Союзу, є вимоги міжнародно-правових актів найвпливовіших міжнародних організацій Європи, прийнятих у межах Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ), що безпосередньо стосуються організації та проведення виборів, а саме:

- Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською Комісією на її 52-й Пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.). Кодекс стверджує, що “основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менше ніж за рік перед виборами, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має вищий рівень, ніж звичайний закон”⁶³;

- Конвенція про захист прав людини та основних свобод закріплює свободу висловлення думки (ст. 10), свободу зборів та об’єднань (ст. 11), заборону дискримінації (ст. 14), заборону обмеження на політичну діяльність іноземців (ст. 16)⁶⁴. Хоча ці положення прямо не деталізують виборчих прав громадян, вони є визначальними під час їх реалізації;

- Перший протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини⁶⁵ є більш ефективним, ніж сама Конвенція, бо надає можливість звертатися до Європейського суду з прав людини в разі порушення вимог цього документа;

- Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конвенції з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)

⁶³ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, прийняті Венеціанською комісією на її 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовт. 2002 р.), CDL-AD(2002)023rev; , 1.2.7.

⁶⁴ Конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004.

⁶⁵ Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

29 червня 1990 р.⁶⁶. Принципова відмінність від попередніх документів – можливість спостереження та контролю за виборами з боку ОБСЄ;

– Висновки Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроектів про вибори народних депутатів України;

– Рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав.

Прагнення України до запровадження демократичних стандартів ставить вимоги щодо забезпечення реалізації прав людини і громадянина. Волевиявлення народу, що відбувається через періодичні нефальсифіковані вибори, повинно бути основою діяльності всіх гілок влади, адже вибори є одним із найголовніших механізмів отримання влади в демократичній державі, які визнаються чи не найголовнішим критерієм демократії.

Термін “вибори” наукою державного управління та правом розглядається як державно-правовий інститут.

Радянські дослідники К.Шеремет і Г.Барабашев трактували його як: “Вибори до Рад народних депутатів – наймасовіша форма участі громадян у державному управлінні”⁶⁷.

Дослідники сучасності, зокрема Ю.Ключковський, Д.Ковриженко, у своїх працях розглядають вибори як державно-управлінський процес, що здійснюється в межах чіткого правового регулювання, та практично ототожнюють його з терміном “виборчий процес”⁶⁸.

Як політико-правовий механізм вони є не лише актом народного волевиявлення, а й сукупністю управлінських процедур, де термін “вибори” часто ототожнюється з термінами “виборчий процес” або “електоральний процес”.

Від створення та впровадження прозорого виборчого механізму залежить не лише якість функціонування державної влади, а й стабільний розвиток політичної системи та суспільства.

⁶⁶ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // Международные акты о правах человека : сб. док. – М., 1999. – С. 662.

⁶⁷ Барабашев Г. В. Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Знание, 1984. – 321 с.

⁶⁸ Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька. – Київ : ПЦ “Фоліант”, 2006. – 146 с.

Події останніх років засвідчили підвищення рівня недовіри, відчуження суспільства від влади. Підтвердженням цього є результати виборів в Україні, які, в основному, не відображають політичну позицію громадськості, не сприяють просуванню до владних структур компетентних та професійних політиків. Прірва недовіри між суспільством та політичною елітою, що перебуває при владі та в опозиції, є найвиразнішим показником загальної масштабної кризи – політичної, економічної, соціальної, яку країна за роки незалежності все ще не може подолати. Ця криза загрожує не лише представникам політичної еліти, а й розвалом держави в цілому. Для безсумнівного, незворотного утвердження України як незалежної держави, досягнення політичної стабільності українському громадянському суспільству слід докласти максимум зусиль для подолання опору еліти, яка гальмує демократичне реформування країни.

Україні потрібні докорінні, реальні, дієві реформи, які можливі лише тоді, коли суспільство довіряє владі.

Яскравим показником рівня розвитку демократії в державі, ефективності державних інститутів, політичної стабільності та ступеня довіри громадянського суспільства до влади є вибори.

Основною функцією будь-якого політичного інституту, зокрема інституту виборів, є забезпечення політичної стабільності. У цьому контексті інститут виборів відіграє особливо велику роль у розбудові демократичного політичного режиму, оскільки завдяки йому формується більшість політичних інститутів у державі, здійснюється регулювання їх діяльності, він є засобом легітимізації владних інститутів. Але часті зміни українського виборчого законодавства, що призводять до зміни виборчих процедур, знижують легітимність виборів та є передумовою політичної нестабільності.

Щодо важливості інституту виборів слушними є думки, судження, висновки зарубіжних дослідників.

Вирішальну роль інституту виборів у становленні демократичного політичного режиму відводить сучасний французький політолог Ф.Лово: “Демократія – це такий інституційний устрій, за якого призначення керівників здійснюється на обмежений термін

мирним засобом у результаті виборів, що регулярно проводяться на конкурентній підставі”⁶⁹.

Розробляючи власну теорію елітарної демократії, австрійський політичний теоретик, професор Й.Шумпетер розглядав вибори як “інституційний устрій для прийняття політичних рішень, в якому індивіди отримують владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців” і є “вільними змаганнями між можливими лідерами за голоси виборців”⁷⁰.

Датські політологи Й.Елкліт і П.Свенссон наголошують на важливості якісних, вільних, справедливих виборів. Вільні – “протилежні тим, які відбуваються в умовах примусу. Свобода означає право і можливість обирати вподобану річ, а не іншу. Примус означає формальну чи реальну відсутність такого вибору: або всі альтернативи, крім однієї, заборонено, або певний вибір матиме негативні наслідки для безпеки, добробуту, соціального становища людини, яка його здійснила. Справедливість передбачає неупередженість. Протилежністю справедливості є нерівне ставлення до рівних, за якого деякі люди чи групи отримують завеликі переваги. Отже, справедливість передбачає регулярність застосування правил та їхню раціональність, рівномірніший розподіл релевантних ресурсів серед сторін змагання. Критеріям свободи та справедливості мають відповідати всі стадії виборчого процесу”⁷¹.

Важливим чинником політичної стабільності та найважливішою частиною організації і проведення виборів є **виборчий процес**. Хоча поняття “виборчий процес” недавно увійшло в категоріальний апарат законодавців та дослідників.

Організація виборів є складним процесом демонстрації рівня правової свідомості, політичної зрілості, політико-правової культури, громадянської свідомості, зрілості суспільних інституцій і відповідальності влади.

⁶⁹ Бегунов Ю. 13 теорій демократії / Ю. Бегунов, А. Лукашев, А. Пониделко. – СПб. : Изд. дом “Бизнес-Пресс”, 2002. – 240 с.

⁷⁰ Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Йозеф Алоиз Шумпетер. – М. : Эксмо, 2007. – 864 с.

⁷¹ Конончук С. Г. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Г. Конончук, О. А. Ярош, С. А. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Київ : Агентство “Україна”, 2009. – 80 с.

Головними законодавчими актами, відповідно до яких здійснюється виборчий процес, є Конституція України та закони України “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України”, “Про місцеві вибори”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про Державний реєстр виборців” та інші нормативно-правові акти.

Організація та проведення виборів в Україні покладена на Центральну виборчу комісію, яка є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, установлених законами України. Комісія очолює систему виборчих комісій та комісій із референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму, здійснює контроль за діяльністю і консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів⁷².

Серед характерних особливостей виборчого процесу називають його опору на основи конституційного ладу, нормативну урегульованість дій учасників процесу організації і проведення виборів, логічну послідовність його стадій. Виходячи з цього можна охарактеризувати виборчий процес і з організаційної точки зору як урегульовану нормативно-правовими актами й іншими спеціальними нормами діяльність учасників виборчого процесу, яка складається із взаємопов’язаних і побудованих у логічній послідовності стадій, що спираються на демократичні принципи національного виборчого права і покликану надавати виборам легітимного характеру⁷³.

⁷² Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 1.

⁷³ Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура / С. Д. Князев // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42–54.

Варто розмежовувати види виборів, зокрема Президента України, народних депутатів України, місцеві вибори. Усі вони проводяться на підставі Конституції України та відповідного виборчого законодавства України. Тому основними засадами виборчого процесу є:

- дотримання принципів виборчого права;
- законності та заборони незаконного втручання будь-кого в цей процес;
- політичного плюралізму та багатопартійності;
- публічності і відкритості;
- свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів до засобів масової інформації;
- неупередженості до партій, кандидатів у президенти і депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ і організацій⁷⁴.

Дотримання засад виборчого процесу є гарантією забезпечення реалізації засад виборчого права громадян.

У виборчому процесі завжди врегульовані правовими нормами послідовні, чіткі дії та процедури громадян і уповноважених органів, спрямованих на формування представницького органу або обрання посадової особи.

Відповідно до виборчого закону виборчий процес передбачає встановлену у часі і послідовно змінювану сукупність стадій: підготовчу, основну, агітаційну і заключну, які складаються з певних етапів. Особливістю і обов'язковістю виборчого процесу є: початок (оголошення виборів), дотримання всіх стадій та етапів, оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Наприклад, частиною 5 ст. 11 Закону України “Про вибори народних депутатів” встановлено такі етапи виборчого процесу:

- висування кандидатів у депутати;
- утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- реєстрація кандидатів у депутати;
- проведення передвиборчої агітації;

⁷⁴ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 10–11. – С. 73.

- утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- голосування;
- підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- установлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
- припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

Залежно від виду виборів, які проводяться в державі (вибори Президента України, народних депутатів України, місцеві вибори), складові етапів виборчого процесу мають певні відмінності.

Тому в цьому контексті варто уніфікувати виборче законодавство в єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, структура якого б відповідала кількості стадій виборчого процесу для різних видів виборів.

Разом з тим основною організаційною проблемою виборчого процесу є низька активність виборців на виборах. Тому для її розв'язання варто віднайти шляхи для вдосконалення нормативного регулювання виборчих процедур, підвищення рівня правосвідомості суб'єктів виборчого процесу.

Отже, виборчий процес є досить складним і при його реалізації виникає чимало проблем і спірних питань, вирішення яких покращить виборчий процес та ефективність виборів.

Умови ефективного функціонування, зокрема парламенту, до певної міри залежать від реформування виборчого законодавства та запровадженої виборчої системи.

Сьогодні для України актуальним питанням залишається пошук оптимальної моделі виборчої системи. Виборче законодавство України зазнає постійного вдосконалення в напрямі врахування негативних уроків попередніх виборчих кампаній і наближення його до міжнародних стандартів демократичних виборів.

Політизація цього питання призвела до частоті її зміни із застосуванням різних видів виборчої системи, що негативно вплинуло на проведення та результати виборів. Правильний вибір виборчої системи має надзвичайно важливе значення для ефективності прохо-

дження виборчого процесу. Однак зазначене питання є досить спірним як у наукових, так і політичних колах.

У нашій державі під час парламентських, президентських та місцевих виборів застосовувалися мажоритарна, пропорційна та змішана виборчі системи. Зокрема:

- за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в Україні проводилися парламентські вибори 1994 р.;

- за змішаною (паралельною) виборчою системою, де половина складу парламенту обиралася за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина – за пропорційною із закритими списками та голосуванням у єдиному багатомандатному окрузі, проводилися вибори народних депутатів України 1998, 2002, 2012 та 2014 рр.;

- за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закритими партійними списками в єдиному багатомандатному виборчому окрузі проводилися парламентські вибори 2006 та 2007 рр.;

- за системою абсолютної більшості проводилися вибори Президента України 1991, 1994, 1999, 2010 та 2014 рр.;

- за системою в два тури проводилися вибори Президента України 2004 р.

Місцеві вибори проводилися:

- за мажоритарною виборчою системою відносної та абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних та багатомандатних округах до 2006 р., вибори міських голів в окремих містах у 2015 р.;

- за паралельною виборчою системою у 2010 р.;

- за пропорційною виборчою системою у 2006 р., аналогічно до парламентських виборів 2006 та 2007 рр.;

- за пропорційною виборчою системою у 2015 р.

Упровадження кожної з випробовуваних в Україні виборчих систем доводить, що мотивом таких змін насправді були політично вмотивовані інтереси, і насамперед інтереси політичної еліти. Згідно з експертними прогнозами Центру Разумкова, змішана система виборів давала змогу представникам влади отримати значно більшу кількість депутатських мандатів, ніж це було б за пропорційної виборчої системи⁷⁵. Результати виборів 2012 р. цілком підтвердили

⁷⁵ Новий закон про вибори: назад у майбутнє чи компроміс? [Електронний ресурс] // Сайт “ForUm”. – 2011. – 24 листоп. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com>.

прогнози експертів і виявилися очікуваними для більшості експертів, як і вибори 2014 р.

Випробувані в Україні виборчі системи активно використовуються в різних країнах світу.

Для більшості громадян як європейських держав, так і України голосування є головною формою їх участі в політичному житті власної країни. Хоча результати виборів залежать не тільки від волевиявлення громадян під час виборів, а й від виборчого законодавства, за яким організовується виборчий процес та застосовується виборча система.

Аналізуючи міжнародне виборче законодавство, наукові дослідження, звіти міжнародних організацій про вибори, до виборчих систем, які переважно практикуються у світі, можна віднести:

– мажоритарну виборчу систему, яка передбачає існування одномандатного виборчого округу, тобто від окремого округу обирають лише одного депутата, вибори проходять в один або два тури.

Мажоритарна виборча система в один тур поділяється на систему відносної більшості, ще її називають англійська модель (застосовується у Великобританії), та систему абсолютної більшості, яка часто застосовується на президентських виборах (Австрія, Російська Федерація, Франція).

Мажоритарна виборча система у два тури голосування передбачає, що переможця виборів по одномандатному округу визначають за результатами першого туру, якщо один із кандидатів набере більше 50% голосів. Якщо в першому турі такий результат не досягнутий, то виборча система передбачає другий тур. У другому турі для перемоги одному з двох кандидатів достатньо набрати відносну більшість голосів щодо іншого.

Мажоритарна система кваліфікованої більшості (досить рідкісна модель), відповідно до якої кандидат має набрати законодавчо встановлене число голосів. Наприклад, кандидатів на пост президента Азербайджану необхідно одержати 2/3 голосів виборців, які взяли участь у голосуванні⁷⁶.

Мажоритарна виборча система здатна забезпечити успішніше формування парламентів із стійкою (однопартійною) більшістю

⁷⁶ Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 514.

і меншою кількістю різномірних партійних фракцій, що має велике значення для стабільності урядів. Водночас очевидно, що мажоритарна виборча система суттєво обмежує можливості на парламентському рівні відображати широкий спектр інтересів меншості, особливо дрібних і навіть середніх партій, деякі з яких часто залишаються без парламентського представництва.

Пропорційна виборча система (у 1885 р. на конференції в м. Антверпен було представлено модель пропорційної виборчої системи. Вперше запроваджено в Бельгії в 1899 р.) передбачає застосування лише в багатомандатних, загальнодержавних (національних) округах, де депутатські мандати розподіляються пропорційно до загального числа поданих у цьому окрузі голосів на кількість мандатів, які підлягають розподілу. (За методом квоти обираються парламенти Австрії, Швеції.)

Існує багато видів пропорційної виборчої системи, хоча їх можна звести до двох основних типів: системи списків та системи єдиного перехідного голосу.

Система списків передбачає голосування виборця загалом за партійний список у межах кожного виборчого округу. Список містить перелік кандидатів від партії з їх максимальною кількістю, що відповідає депутатським місцям у межах цього округу.

Система єдиного перехідного голосу (Ірландія) передбачає використання ординарного бюлетеня. Виборці голосують лише за одного з кандидатів, незалежно від кількості мандатів, які обираються в цьому виборчому окрузі. Одночасно в бюлетені виборець має право зазначити порядок кандидатів відповідно до своїх уподобань, преференцій, політичної належності, яким би він хотів передати свій голос у разі необрання першого кандидата.

Застосування пропорційної виборчої системи пов'язане з виникненням певних проблем, особливо якщо в країні немає великої і впливової партії або блоку партій, які за цієї виборчої системи здатні задовольнити стійку абсолютну більшість голосів. А саме: виборці голосують не стільки за конкретних кандидатів, скільки за партії та блоки, а в результаті виборів утворюється парламент, в якому жодна партія не має абсолютної більшості, тому для формування уряду потрібно створювати міжпартійну коаліцію, що, природно, породжує нестабільність і недовговічність такого уряду.

Змішана виборча система передбачає паралельне використання при формуванні представницького органу або його палати різних виборчих систем; поєднання елементів пропорційної і мажоритарної систем.

Існують два види цієї системи: перший ґрунтується на переважному використанні пропорційної системи, її ще називають посиленою пропорційною системою або пропорційною системою з премією для більшості (застосовують для формування складу парламенту Греції); другий відзначається переважним використанням мажоритарної системи, де вибори (наприклад в Італії до обох палат парламенту) відбуваються із застосуванням правил і мажоритарної, і пропорційної систем.

Виборча система здатна впливати на стабільне функціонування політичної системи. Тому досвід країн Західної Європи є цінним для України в напрацюванні стійких демократичних стандартів виборчих процесів та інститутів, на яких базується ціла інституційна конструкція демократичних політичних систем. Країни Європи мають величезні знання та досвід щодо інститутів виборів, підвищення ефективності виборчого процесу, на які слід звернути увагу.

Не можна вважати хоча б одну з усіх існуючих у світі виборчих систем ідеальною чи досконалою. Кожна має як переваги, так і недоліки, але їх варто враховувати у зв'язку з особливостями державного устрою країни. У цьому контексті слушною є думка професора В.Шаповала: “значення виборчих систем не треба абсолютизувати, і вони мають сприйматися як способи визначення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності у голосуванні різних виборців”⁷⁷.

Одним із найбільш дискусійних питань для України залишається проблема пошуку оптимальної виборчої системи. Це зумовлено передусім тим, що в саме поняття “оптимальності” виборчої системи політичними силами, пересічними виборцями та експертами вкладається далеко неоднозначний зміст. Найбільш потужні політичні партії прагнуть до розширення власного впливу на діяльність представницьких органів влади, що, у свою чергу, дає змогу впливати на прийняття рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях.

⁷⁷ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – С. 154.

В Європі, як і в Україні, питання вибору системи є питанням політичної доцільності, а саме: забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади, забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо.

Для якісного оновлення влади необхідним є впровадження нової для української політики практики пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Виборці отримають можливість делегувати свої повноваження кандидатам, які максимально відображатимуть настрої громадянського суспільства. Преференційне голосування сприятиме відповідальності партій перед виборцями щодо виконання передвиборчих обіцянок.

Тому для зміцнення демократичних здобутків, стабілізації політичної системи Україна потребує якісної зміни виборчої системи, узгодження загальних правил ведення виборчого процесу та підвищення ефективності інституту виборів загалом. Адже розвиток і зміцнення основних принципів демократії, таких як свобода вибору, ідеологічний плюралізм, правова держава, громадянське суспільство сприяють налагодженню ефективної роботи основних підсистем суспільства. А забезпечення політичної стабільності є найважливішою функцією будь-якого політичного інституту, зокрема інституту виборів.

2.5. Референдуми як інститут і інструмент громадянського суспільства

В умовах трансформації політичної системи України посилюється інтерес політиків, науковців, громадянського суспільства до таких основних форм прямої демократії, як вибори та референдуми. Згідно зі ст. 69 Основного Закону України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, а згідно з частиною першою ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.

Між виборами та референдумами є як подібні, так і відмінні ознаки. Завдяки виборам формується персональний склад представ-

ницьких органів влади та здійснюється зміна виборчих посад у державних органах, де кожен відповідно до своїх посадових обов'язків ухвалює управлінські рішення. Референдум призначений для безпосереднього ухвалення рішень із найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування.

Такими рішеннями можуть бути окремі положення Конституції, найважливіші законопроекти (закони), питання зовнішньої та внутрішньої політики. Частіше на референдум виносяться рішення, які вже попередньо ухвалені органами влади. Вибори проводяться після закінчення терміну повноважень посадових осіб чи органів влади, що свідчить про їх циклічність, а референдум – у разі необхідності прийняття важливих для громадянського суспільства та держави рішень.

Рішення референдуму вважатиметься прийнятим, якщо в голосуванні взяли участь не менше половини громадян, які мають право голосу і внесені у відповідні списки. Вибори ж вважатимуться такими, що відбулися, якщо в голосуванні взяв участь хоча б один виборець.

На референдуми також суттєво впливають політико-правові традиції, існуючі політичні умови, за яких він проводиться, у деяких країнах референдуми взагалі не практикуються, що не є властивим для виборів.

У демократичних країнах референдуми вважаються основою політичної системи, однією з найважливіших форм здійснення народного суверенітету, інструментом для громадянського суспільства. Завдяки референдуму вирішувалося питання вступу Іспанії до НАТО, Швейцарії – до ООН, Великобританії – до ЄС (23 червня 2016 р. – щодо доцільності членства Великої Британії в ЄС), створювалися конституції Данії, Естонії, Литви, Польщі, Туреччини, Франції. Референдум 1 грудня 1991 р. легітимізував утвердження України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, на якому народ більшістю голосів підтримав Акт проголошення незалежності України. Цей референдум довів реальну спроможність українського народу самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного і державного життя.

Питання референдуму висвітлювалися в працях зарубіжних і вітчизняних дослідників. Історія референдуму в різних країнах роз-

глядалася у працях із конституційного права⁷⁸. Особливості проведення референдуму в Україні аналізують, зокрема, В.Погорілко⁷⁹ та О.Могилицевець⁸⁰.

Термін “референдум” уперше був засвідчений у Швейцарії, яка на той час була союзом держав-кantonів, де одним із його органів були збори представників від кантонів. У разі винесених на розгляд зборів питань, де представники не мали повноважень для їх вирішення, їх виносили на ухвалення *ad referendum*, тобто передавали на розгляд та схвалення в кантони. Так, у швейцарському кантоні Берн у 1439 р. був проведений перший у Європі референдум, на який виносилося питання щодо запровадження додаткового збору на військові потреби. А в 1802 р. теж у Швейцарії було проведено перший загальнодержавний референдум з питання затвердження другої Гельветичної республіки⁸¹.

Стародавній Рим започаткував термін “плебісцит”, тобто ухвалення рішень на зборах плебеїв, які вважалися нижчим прошарком “вільних людей”. Хоча ці збори в ті часи більше належали до представницької, а не безпосередньої демократії.

Сьогодні обидва терміни використовуються як синоніми і слугують різновидами відповідної форми безпосередньої демократії.

З укоріненням у суспільній свідомості ідеї народного суверенітету ще за нових історичних часів було започатковано практику близьких до реального референдуму форм безпосередньої демократії, де важ-

⁷⁸ Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.; Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.; *Кравченко В.* Конституційне право в Україні / В. В. Кравченко. – 4-те вид., виправ. та допов. – Київ : Атіка, 2006. – 568 с.; *Чиркин В.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юность, 2001. – 568 с.; *Шаповал В.* Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – Київ : АртЕк, 2001. – 264 с.

⁷⁹ *Погорілко В.* Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 246 с.

⁸⁰ *Могилицевець О.* Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилицевець // Наукові записки. Політичні науки. – Т. 57. – Київ : Видавн. дім “Кисво-Могилян. акад.”, 2006. – С. 88–92.

⁸¹ *Джозеф Ф. Ціммерман.* Учасницька демократія: відродження популізму / Джозеф Ф. Ціммерман // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – Київ : Смолоскип, 2005. – С. 263–303.; Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

ливу роль було відведено концепції суспільного договору. Ця практика мала місце в деяких на той час незалежних північноамериканських штатах, де конституція та закони приймалися шляхом відкритого голосування на зборах громадян за місцем проживання. З часом реальний референдум в окремих країнах набув статусу конституційованого. Окремі кантони Швейцарії запровадили порядок народного вето з метою скасування закону, що не набув чинності, за результатами голосування виборців. Із середини XIX ст. майже всі штати США запровадили реальний референдум щодо затвердження попередньо схваленої законодавчим органом штату конституції або змін до неї.

Активне застосування референдумів у світі розпочалося на початку минулого століття. В Європі референдуми почали свій відлік ще із середини XV ст. У дорадянський і радянський періоди історії української державності референдуми взагалі не практикувалися.

Із розвитком “соціалістичної демократії” в країнах почало практикуватися всенародне обговорення. Згідно зі ст. 5 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. “найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)”⁸². Всенародні обговорення проектів законів та інших актів Верховної Ради, організованих Президією Верховної Ради, були передбачені також у Конституційному Договорі 1995 р. Хоча цей Договір мав певні суперечності щодо референдуму, а саме: у частині IV Заклучних положень зазначено, що “до прийняття нової Конституції Сторони не виноситимуть на всеукраїнський референдум, консультативний референдум та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України, текст якої буде узгоджений Сторонами”, а в ст. 17 наголошувалося, що Верховна Рада України “приймає за власною ініціативою або з ініціативи не менш як трьох мільйонів виборців рішення про проведення всеукраїнських референдумів”⁸³. Тому Указ

⁸² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09.

⁸³ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр.

Президента “Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття Конституції України” від 16 червня 1996 р. № 467 був неконституційним, із перевищенням повноважень Президента, хоча і спонукав депутатів прийняти Основний Закон за одну ніч (28 червня 1996 р.).

Суттєвою відмінністю між референдумом і всенародним обговоренням є те, що безпосереднім наслідком референдуму є ухвалення владних рішень, а обговорення лише передусє ухваленню владних рішень уповноваженим на те органом.

Перший Закон про референдум під час розпаду Радянського Союзу був прийнятий у Литовській СРСР 3 листопада 1989 р., 16 жовтня 1990 р. – у РРФСР, 27 грудня 1990 р. – загальносоюзний закон про всенародне голосування (референдум СРСР). При формуванні законодавства про референдуми союзні республіки намагалися законодавчо закріпити механізми виходу зі складу Радянського Союзу з подальшим проголошенням своєї незалежності. Натомість керівництво СРСР проведенням всесоюзного референдуму намаглося утримати всі республіки в союзі.

Постановою 3’їзду народних депутатів СРСР № 1856 “Про проведення референдуму СРСР з питання про Союз Радянських Соціалістичних Республік” від 24 грудня 1990 р. призначено проведення всесоюзного референдуму 17 березня 1991 р. Запитання, винесене на референдум: “Чи вважаєте ви необхідним збереження СРСР як оновленої федерації республік, де будуть повною мірою гарантовані права і свободи людини кожної національності?” було складним для сприйняття громадянським суспільством, оскільки потребувало три відповіді, але передбачуваним для організаторів референдуму (керівництва Союзу), які допускали можливість розпаду СРСР у разі негативного голосування, але з явною потребою і бажанням отримати позитивні результати.

Паралельно зі всесоюзним референдумом союзними республіками організовувалося проведення “опитування громадянської думки” з метою легалізації національних декларацій про державний суверенітет. Українська РСР не була винятком, про що свідчить постанова Верховної Ради Української РСР “Про організацію та заходи по забезпеченню проведення на території Української РСР Всесоюзного референдуму 17 березня 1991 року” від 28 січня 1991 р. та за-

плановане запитання для опитування населення “Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?”.

Результати всесоюзного референдуму та українського опитування виявилися парадоксальними: 70,9% громадян союзних республік (крім Естонії, Латвії, Литви, Туви, Чечено-Інгушетії, Північної Осетії й Татарстану, які не брали участі у всесоюзному референдумі) висловилися за збереження СРСР та більше 80% громадян Української РСР – за державний суверенітет республіки. У кінцевому рішенні вагому роль відіграли республіканські органи радянської федерації, в яких була схожа ситуація, але які надали перевагу проголошенню національної державності.

Події 19–21 серпня 1991 р. (спроба ДКНС здійснити військовий переворот) спричинили розпад СРСР і слугували передумовою для прийняття Верховною Радою Української РСР 24 серпня 1991 р. доленосних для українського народу постанов: № 1427 “Про проголошення незалежності України”, якою затверджено Акт проголошення незалежності України та схвалено проведення 1 грудня 1991 р. республіканського референдуму на підтвердження цього Акта⁸⁴, та № 1428 “Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту”, і зобов’язували комісію парламенту з питань законодавства і законності внести на розгляд пропозиції про доповнення ст. 97 Конституції (Основного Закону) Української РСР положеннями про утворення військових формувань, підпорядкованих республіканським органам влади та управління, завершити внесення змін і доповнень до Конституції України, пов’язаних із заснуванням інституту президентства в республіці, і прискорити формування Конституційного Суду України, а також спільно з Кабінетом Міністрів України підготувати і внести на розгляд парламенту проект постанови про порядок тимчасової дії окремих законів Союзу РСР на території республіки до прийняття відповідних законів України, підготувати проект Звернення до ООН із проханням

⁸⁴ Про проголошення незалежності України : Постанова Верхов. Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

виступити гарантом реалізації незалежності України як суб'єкта міжнародного права і члена ООН⁸⁵.

Програмою розбудови незалежності країни можна вважати Звернення Президії Верховної Ради України до громадян України всіх національностей, схвалене постановою від 26 серпня 1991 р. № 1442: “Верховна Рада України 24 серпня 1991 року прийняла історичний документ – Акт проголошення незалежності України. Відтепер наша республіка – незалежна демократична держава. На її території проживає більш як 110 національностей, серед яких: росіяни, євреї, білоруси, молдавани, поляки, болгари, угорці, кримські татари, румуни, греки, гагаузи та інші. Разом з українцями вони становлять п'ятидесятидвомільйонний народ України. В попередні роки проводилась політика гноблення духовного життя націй, їх мов і культур. Ми зазнали важких деформацій і викривлень, свавілля і беззаконня в національному бутті народів. Цей гіркий час ми пережили разом без чвар і в злагоді. Віднині наступає нова доба в розвитку міжнаціональних відносин на Україні. Президія Верховної Ради республіки бере на себе відповідальність, що проголошення незалежності України ніякою мірою не призведе до порушення прав людей будь-яких національностей. Незалежна Україна як правова демократична держава, керуючись загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права в національній сфері, Декларацією про державний суверенітет України, забезпечить рівні політичні, економічні і соціальні права всіх громадян, повну свободу розвитку всіх національних мов і культур”⁸⁶.

Правовим інструментарієм легітимації незалежності, утвердження національної державності як для багатьох країн пострадянського простору, так і для постсоціалістичних європейських держав стали загальнодержавні референдуми. Крім вищезгаданих постанов, важливим законодавчим актом для проведення всеукраїнсько-

⁸⁵ Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту : Постанова Верхов. Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1428 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 531.

⁸⁶ Звернення Президії Верховної Ради України до громадян всіх національностей про встановлення української державності : Постанова Президії Верховної Ради України від 26 серп. 1991 р. № 1442 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 42. – Ст. 555.

го референдуму став Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”⁸⁷ від 3 липня 1991 р. Він відіграв основну роль у проведенні демократичного та всенародного голосування за загального національного піднесення й консолідації громадян усіх національностей довкола ідеї розбудови Української держави, з визнанням його результатів, як і самої України, як демократичної, суверенної, незалежної, правової, соціальної держави всією світовою спільнотою, а також у легітимному виході республіки зі складу СРСР.

Позитивний досвід підготовки та проведення першого всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. (90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України), який символічно збігся з першими загальнонаціональними виборами Президента України як глави держави, де перемогу в першому турі (61,69%) здобув Леонід Кравчук, вселяв надію на його подальше поширення в державному будівництві та конституційному правотворенні незалежної України.

Завдяки цьому Закону 16 квітня 2000 р. було проведено юридично проблемний всеукраїнський референдум за народною ініціативою, хоча волевиявлення ініціював Президент України Леонід Кучма. Винесені на референдум питання про право дострокового припинення Президентом повноважень Верховної Ради, про скасування депутатської недоторканності (підтримали 89% громадян), про скорочення кількості народних депутатів до 300 осіб (за що проголосувало 89,91% українців), формування двопалатного парламенту так і не були імplementовані⁸⁸.

Порядок внесення змін до Конституції України чітко встановлений розд. XIII Основного Закону, а у відповідному рішенні Конституційного Суду наголошено на необхідності затвердження Верховною Радою України всіх прийнятих на референдумі рішень. Реалізація результатів голосування на референдумі потребувала внесення змін до Конституції та обговорення в робочій групі питання

⁸⁷ Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

⁸⁸ *Погорілко В. Ф.* Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 246 с.; Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

щодо двопалатного парламенту, що виявилось занадто складним завданням для парламентарів.

Тому цей референдум був консультативним, як зазначено в ст. 46 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, оскільки мав характер консультативно-дорадчого опитування.

Прийнятий 6 листопада 2012 р. Закон України “Про всеукраїнський референдум” (далі – Закон) не лише законодавчо не врегулював проблемні питання щодо референдуму, а й погіршив можливості застосування прямої влади народу. Більшість його положень не відповідають чинній Конституції України та підходам, які вказують на демократичну практику референдуму, зокрема у країнах Європи.

Цей закон критикували не лише частина депутатів і представників громадськості, які вимагали його доопрацювання, а й Венеціанська комісія⁸⁹.

Згаданому Висновку передувала низка висновків Венеціанської комісії, яка забезпечила хороше підґрунтя для розуміння розвитку законодавства про референдуми в Україні:

- Висновок про конституційний референдум в Україні, прийнятий Комісією на її 42-й сесії (Венеція, 31 березня 2000 р.), CDL-INF(2000)011;

- Висновок щодо проекту Конституції України (підготовлений робочою групою на чолі з паном В.М.Шаповалом), прийнятий Венеціанською комісією на її 75-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 червня 2008 р.), CDL-AD(2008)015;

- Висновок щодо проекту закону про Всеукраїнський референдум пана О.Лавриновича (народний депутат України), схвалений Венеціанською комісією на її 77-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 грудня 2008 р.), CDL-AD(2009)030;

- Висновок щодо проекту Закону України про внесення змін до Конституції, представлений Президентом України, прийнятий Венеціанською комісією на її 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 р.), CDL-AD(2009)024;

⁸⁹ Висновок Венеціанської комісії від 17 черв. 2013 р. № 705/2012 щодо Закону України “Про всеукраїнський референдум” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-pro-vseukrayinskii-doc147137.html>.

– Висновок щодо конституційної ситуації в Україні, прийнятий Венеціанською комісією на її 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 р.), CDL-AD(2010)044;

– Висновок про Концепцію створення та функціонування Конституційної Асамблеї України, прийнятий Венеціанською комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.), CDL-AD(2011)002;

– Спільний експертний висновок щодо проекту закону про вибори народних депутатів України, схвалений Радою з демократичних виборів на 38-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2011 р.) та Венеціанською комісією на її 88-й пленарній сесії (Венеція, 14–15 жовтня 2011 р.), CDL-AD(2011)037.

Водночас зазначені висновки потрібно розглядати разом із таким документами, як:

– Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, прийняті Венеціанською комісією на її 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.), CDL-AD(2002)023rev;

– Кодекс належної практики щодо референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2007 р.), CDL-AD(2007)008.

У пункті шостому Висновку Венеціанської комісії від 17 червня 2013 р. наголошено, що одним із базових принципів прийняття закону є те, що законодавство, яке врегульовує основоположні права, у тому числі право проводити референдуми, повинно прийматися відкрито, після громадського обговорення та за широкої підтримки з тим, щоб забезпечити довіру з боку різних політичних сил та громадянського суспільства.

Зазначена теза, як не прикро, не була врахована при прийнятті Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 р.

Крім того, він є занадто об’ємним і складним, містить низку повторюваних положень, пов’язаних із найважливішими аспектами організації референдумів, наприклад: дільниці референдуму (ст. 38–41), система комісій референдуму (ст. 42–52), складання списків виборців (ст. 53–58) тощо. Деякі статті включають надзвичайно багато технічних деталей, що створюють ризик заплутування

як членів комісій референдуму, так і виборців у цілому, наприклад положення, пов'язані з особливостями та порядком друку і передачі бюлетенів (ст. 77–79), підготовкою та порядком голосування і підрахунку голосів (статті 81–85, остання включає 36 частин), зі змістом протоколів (ст. 86, 91, 93) тощо⁹⁰.

Усунення згаданих проблем можливе шляхом прийняття Виборчого кодексу, в якому повинні бути чітко прописані правила про вибори і референдуми, зокрема з технічних аспектів роботи виборчих комісій та реєстрації виборців. Про це також наголошувалося в пояснювальній записці до Кодексу належної практики щодо референдумів: “умови стосовно надання права голосу, як правило, однакові і для виборів, і для референдуму”, та рекомендаціях Венеціанської комісії після аналізу законопроекту про всеукраїнський референдум у 2008 році⁹¹.

Згідно зі ст. 5 Конституції України “право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”⁹².

Процедура внесення змін до Конституції чітко визначена ст. 154 та 155 Основного Закону. Право законодавчої ініціативи належить Президентові України або третині народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, відповідний законопроект вноситься до Верховної Ради. Однак не передбачена можливість прийняття нової Конституції чи внесення змін до чинної (конституційних змін) на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

⁹⁰ Висновок Венеціанської комісії від 17 черв. 2013 р. № 705/2012 щодо Закону України “Про всеукраїнський референдум” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-pro-vseukrayinskii-doc147137.html>.

⁹¹ Кодекс належної практики щодо референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2007 р.) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-ге, випр. і доповн. – Київ, 2009. – С. 278–285. CDL-AD(2007)008 I.1.1.1.6, ст. 14.

⁹² Конституція України від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Водночас Закон передбачає проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо внесення змін до чинної чи схвалення нової редакції Конституції України, та з будь-яких питань, за винятком тих, щодо яких всеукраїнський референдум не допускається згідно з Основним Законом (ст. 15, 16). Разом з тим не враховує участь парламенту в цьому процесі, тобто питання на референдум виносяться без попереднього голосування кваліфікованою більшістю Верховної Ради. Крім того, результати народного волевиявлення є остаточними, та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади, будь-які зміни набирають чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів референдуму (ст. 95), що може зашкодити конституційній стабільності та легітимності в Україні. Також доволі вузько тлумачить процедуру внесення змін до таких розділів Конституції, як I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдуми” та XIII “Внесення змін до Конституції України”.

Питання конституційних референдумів було предметом двох рішень Конституційного Суду України у 2008 р., в яких зазначалося, що нова Конституція може бути прийнята на референдумі, проте суд не вказав, чи прийняття нової Конституції повинно відповідати вимогам, установленим розд. XIII Конституції України (тобто за умови схвалення Президентом і 2/3 народних депутатів) чи іншим⁹³.

На відповідності Закону правовим нормам демократії, на проблемі його чинності постійно наголошують правознавці, науковці, представники органів влади, неурядових організацій, громадянського суспільства. У грудні 2014 р. 57 народних депутатів звернулися до Конституційного Суду України з поданням щодо конституційності закону в цілому і його окремих положень. У березні 2017 р. минув рік відтоді, як КСУ завершив усне слухання сторін у справі і перейшов до закритої частини пленарного засідання. Попри наявність експертних висновків щодо неналежних процедур ухвалення закону, зокрема і від Адміністрації Президента, суд досі не прийняв рішення щодо закону.

⁹³ Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2008 від 16 квіт. 2008 р. про прийняття Конституції та законів України на референдумі та Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовт. 2005 р. про здійснення влади народом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

Тому найбільш проблемними у Законі є положеннями щодо проведення референдуму за народною ініціативою стосовно нової Конституції або конституційних змін.

Хоча вартими уваги є й інші статті Закону, що не відповідають Конституції України, які зазнавали небезпідставної критики, мали певні зауваження та рекомендації міжнародних організацій.

Статті 5 (Основні принципи проведення всеукраїнського референдуму) та 7 (Рівне право голосу) Закону дають повний перелік прав громадян на участь у референдумі. Проте положень, які надають право громадянам виступати проти питань (пропозицій), винесених на референдум, замало в усьому тексті Закону.

У контексті зазначеного слушною є рекомендація Кодексу належної практики з референдумів, яка передбачає, що “збалансоване висвітлення має бути гарантовано і прихильникам, і противникам пропозицій, що виносяться на референдум, в інших публічних ЗМІ, особливо в новинах. Можна взяти до уваги (врахувати) кількість політичних партій, що підтримують кожен варіант, або їхні результати на виборах”⁹⁴.

У Кодексі також наголошується на основних критеріях, яким повинні відповідати питання референдуму:

- єдність форми – пропозиція не повинна поєднувати в собі конкретно сформульований проект поправки з пропозицією, сформульованою в загальних рисах або з питанням принципу;

- єдність змісту – за винятком випадків повного перегляду тексту (наприклад Конституції або закону), повинен бути внутрішній зв’язок між: різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, з тим щоб гарантувати вільне виборче право виборця, який не повинен бути зобов’язаний прийняти або відхилити в цілому положення без внутрішнього зв’язку;

- єдність ієрархічного рівня – одне й те саме питання не може стосуватися одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів.

Ураховуючи зміст критеріїв, які застерігають проти винесення на референдум маніпулятивних або оманливих питань, ст. 19 Закону

⁹⁴ Кодекс належної практики щодо референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2007 р.), CDL-AD(2007)008. , I.2.2.c.

не встановлює більш конкретних вимог, крім “Питання референдуму повинно мати чітке і ясне формулювання, яке не допускає різних тлумачень” та “...чіткі відповіді “так” або “ні””.

Також незрозумілою є норма Закону про адміністрування референдумів, щодо формування складу окружних та дільничних комісій. У процесі формування комісій беруть участь лише представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що надає великі можливості впливати на процес референдуму. Політичні партії законом позбавлені участі при формуванні комісій, не мають власних офіційних спостерігачів, вони, як і всеукраїнські громадські організації, навіть не є суб’єктами процесу референдуму. Це порушення норми ст. 36 Конституції України, згідно з якою політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Система реєстрації учасників референдуму суттєво відрізняється від системи, що використовується для проведення виборів, зокрема складання попередніх списків, оскарження неточностей у списку. Наприклад: під час виборів народних депутатів скарга щодо неточностей може бути подана не пізніше ніж за п’ять днів до дня голосування, оскарження неточностей у списку учасників референдуму – не пізніше ніж за один день до голосування. Наслідком установа таких термінів для оскарження неточностей у списку учасників референдуму є те, що закон дозволяє окружним та дільничним комісіям вносити зміни до списків навіть у день голосування. Це відкриває можливості для зловживань та шахрайства. Тому питання вирішення спорів, пов’язаних зі списками учасників референдуму, повинні належати до виключної компетенції суду, що відповідає Кодексу належної практики у виборчих справах, а саме: “Має бути встановлена адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє виборцям, яких немає в реєстрі, домогтися включення своїх прізвищ до реєстру. У деяких країнах останньою датою для включення в додаткові списки може бути, наприклад, 15 днів до виборів, а в деяких – безпосередньо в день виборів. В останньому випадку це хоч і надає широкі можливості, але залежить від рішень, прийнятих судом, що зобов’язаний працювати в день виборів, і отже, погано співвідноситься з організаційними потребами, на яких засновані демократії. У будь-якому випадку на

виборчій дільниці не повинно бути дозволено реєстрацію виборців безпосередньо в день виборів”⁹⁵.

Аналогічне положення передбачене Кодексом належної практики щодо референдумів: “повинна бути адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє реєстрацію виборця, який не був зареєстрований; не повинна мати місце реєстрація за результатами рішення, прийнятого на виборчій дільниці в день виборів”⁹⁶.

Важливим питанням є також фінансове забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму (ст. 59–64 Закону). Кампанія референдуму може бути профінансована з Державного бюджету України, фонду референдуму, утвореного ініціативною групою за рахунок власних коштів членів ініціативної групи референдуму, а також добровільних внесків фізичних осіб та внесків політичних партій чи всеукраїнських громадських організацій. Водночас у Законі не передбачені обмеження в коштах та кількості перерахувань політичної партії чи всеукраїнської громадської організації, які перераховуються на накопичувальний рахунок фонду, що може створити проблеми для прозорості процесу.

Кодекс належної практики з референдумів щодо фінансових питань рекомендує: “Дія національних правил щодо державного і приватного фінансування політичних партій та виборчих кампаній повинна поширюватися на кампанії референдуму (абзац II.3.4.a), як і у випадку виборів, фінансування має бути прозорим, особливо коли мова йде про рахунки, з яких фінансується кампанія”.

Про невідповідність Закону вимогам прозорості наголошується і у Висновку Венеціанської комісії, а саме: він повинен вимагати повного розкриття інформації щодо фінансового забезпечення підготовки і проведення референдуму, щодо джерел і сум фінансових внесків, видів і сум витрат кампанії референдуму. Це дало б змогу забезпечити надання громадськості своєчасної і актуальної інформа-

⁹⁵ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, прийняті Венеціанською комісією на її 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.), CDL-AD(2002)023rev; , 1.2.7.

⁹⁶ Кодекс належної практики щодо референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2007 р.), CDL-AD(2007)008. I.1.2.

ції про фінансування відповідної кампанії і дозволило б підвищити прозорість цього процесу⁹⁷.

Питання, винесене на референдум, вважатиметься схваленим, якщо за нього проголосувало більше половини учасників референдуму, які взяли участь у голосуванні (не зазначаючи рівня явки). Незважаючи на кількість дільниць, на яких можуть бути визнані результати голосування недійсними, окружні комісії зобов'язані прийняти рішення, тому визнати референдум таким, що не відбувся, дуже проблематично.

Враховуючи вищевикладене, можна виокремити основні складові (процедури) “проблемного” закону, які мають принциповий характер, контролюють підготовку, організацію та проведення референдуму, голосування та встановлення результатів:

- відсутність процедури громадського обговорення питання, винесеного на референдум, що може призвести до неможливості виникнення громадянами в суть самого питання;
- можливість винесення на референдум необмеженої кількості питань на будь-яку тематику є проблематичним з точки зору міжнародних стандартів, що призведе до заплутування громадян;
- відсутність положення про заборону проведення референдуму з питань, віднесених Конституцією до компетенції Президента чи парламенту, таких як, наприклад, призначення чи звільнення вищих посадових осіб;
- виведення Конституційного Суду України за межі процесу референдуму, хоча лише він (КСУ) має давати оцінку конституційності змісту законів чи законопроектів, які можуть бути винесені на референдум;
- відсторонення парламенту як єдиного (одного) законодавчого органу держави із процесу законотворення, що підриває реалізацію ідеї правової Української держави;
- терміни збирання і кількості підписів на підтримку референдуму за народною ініціативою унеможливають процес референдуму (для порівняння:

⁹⁷ Висновок Венеціанської комісії від 17 черв. 2013 р. № 705/2012 щодо Закону України “Про всеукраїнський референдум” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-pro-vseukrayinskii-doc147137.html>.

- Україна – 3 млн підписів у двох третинах областей за 40 днів групою 2 тис. осіб;
- Італія – на вимогу 500 тис. виборців або п'ять обласних рад;
- Латвія – для збирання 150 тис. підписів за один рік;
- Македонія – 150 тис. підписів виборців;
- Росія – 2 млн підписів за 45 днів групою в 500 осіб;
- Швейцарія – за ініціативою народу 100 тис. підписів на 8 млн жителів за 18 місяців);
- відсутність спостерігачів, крім представників ініціативної групи референдуму. Відсутність конкретних положень, що дозволяють різним партіям і громадянам більш активно брати участь у процесі референдуму, може створити передумови для нерівного ставлення до прихильників і противників пропонованого референдуму;
- неможливість участі політичних партій як повноцінних суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму;
- залежність членів виборчих комісій з референдуму від тих, хто їх делегував. Навіть у день голосування передбачена можливість відкликання будь-якого члена комісії та заміна його іншим, що ставить під сумнів принцип незалежності і незаангажованості комісій;
- оскарження неточностей та внесення змін до списків виборців на референдумі в день голосування відкриває можливості для шахрайства та зловживань;
- визнання протоколів “виборчих комісій з референдуму” чинними, підписаних навіть лише одним членом комісії;
- відсутність порогу (обмежень) явки на референдум;
- проведення агітації та врахування результатів народного волевиявлення;
- не передбачена можливість для висвітлення альтернативних точок зору у засобах масової інформації;
- відсутність відповідальності, процедури дій у разі негативних наслідків референдуму.

Отже, цей Закон є явною перешкодою для громадянського суспільства щодо ініціювання референдуму. Ціла низка його положень суперечить Конституції України, створює небезпеку скасування чи внесення змін до її положень у неконституційний спосіб та, відповідно, – небезпеку знищення встановленого ст. 1 Конституції Украї-

ни демократичного політичного режиму і зміни існуючого конституційного ладу в Україні в неконституційний спосіб.

Найбільш важливою формою безпосередньої демократії у світі поряд із місцевими виборами вважаються місцеві референдуми. Завдяки їм здійснюється безпосереднє волевиявлення територіальної громади щодо ухвалення відповідних владних рішень місцевого значення. Населення відповідної території має змогу безпосередньо брати участь в управлінні місцевими справами. За даними Департаменту конституційного та адміністративного права Мін'юсту, зібраними, проаналізованими й систематизованими у 2009 р.⁹⁸, за період 1991–2009 рр. в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 10 – із земельних питань; 12 – з інших питань.

Хоча міжнародна практика свідчить, що в деяких країнах, зокрема Бельгії, Люксембурзі, Італії, Португалії, Фінляндії, Швеції, відсутній спеціальний закон для проведення місцевого референдуму, питання організації влади на місцях у цих країнах закріплено на рівні національного законодавства.

В Україні юридичне закріплення інституту місцевого референдуму відбулося після здобуття нею незалежності. Проте засади його проведення були закладені в часи формування національних традицій народовладдя на місцевому рівні. Розвиток місцевого самоврядування проходив одночасно з розвитком територіальної громади та інститутів безпосередньої демократії, за допомогою яких мешканці відповідних територій могли вирішувати питання місцевого значення. У СРСР проведення місцевих референдумів ні конституціями, ні іншими законами не передбачалося.

Із втратою чинності Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” на підставі Закону України “Про всеукраїнський референдум” унеможливилася реалізація українського конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах.

⁹⁸ Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; [за ред. В. Л. Федоренка]. – Київ : Ліра, 2009. – 400 с.

Нині поза увагою всіх органів влади неунормованим залишається організація та проведення місцевих референдумів, хоча про них згадується у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Зважаючи на вагомість проведення місцевих референдумів як форми безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення нагальним є прийняття Закону України “Про місцевий референдум”. Лише 2015 р. в парламенті зареєстровано п’ять альтернативних законопроектів: № 2535 від 3 квітня 2015 р., № 2535-1 від 21 квітня 2015 р., № 2145а-1 від 3 липня 2015 р., № 2145а-2 від 6 липня 2015 р., № 2145-3 від 8 липня 2015 р.

Водночас український досвід застосування місцевого референдуму свідчить, що ні відсутність вичерпного механізму, ні відсутність законних підстав не є достатнім запобіжником для унеможливлення незаконних плебісцитів. Референдум як універсальний механізм легітимації рішень завжди буде привабливим засобом для здійснення політичних переворотів та встановлення незаконної влади. Так, за певних політичних умов відсутність законного механізму не зможе завадити схожій акції. Натомість передбачення чіткого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів дасть достатні підстави для зупинення незаконних рішень.

Таким чином, пріоритетна роль та важливе значення серед різноманітних форм безпосередньої демократії належить референдумам та виборам. Лише ці два інститути закріплені Конституцією та регламентовані нормами спеціальних законів, а процедури проведення як виборів, так і референдумів схожі між собою – громадянам пропонується зробити вибір із альтернативних відповідей на поставлені запитання. Однак паралельно із законодавством варто враховувати реалії політичного життя та рівня демократичності суспільства.

Вибори та референдуми будуть ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише за достатньо високого рівня культури громадянського суспільства.

2.6. Волонтерство

Характерним проявом трансформаційних явищ в новітній історії України є значне посилення засад громадянського суспільства в

процесах сучасного державотворення, одним з основних фігурантів яких є волонтерський рух.

На думку дослідників, волонтерство дає змогу не лише поліпшити умови та якість життя людей без значних додаткових витрат з боку держави, доповнити послуги, надані державним та підприємницьким секторами, залучати населення до задоволення потреб громади, створити умови для надання адресної та оперативної допомоги тим, хто її потребує, а й сформувати активне громадянське суспільство⁹⁹.

Починаючи з 2013 р. на тлі підвищення значущості європейських цінностей та активізації процесів демократизації в Україні відзначалося суттєве зростання ролі волонтерської діяльності в суспільстві, обумовлене внутрішньополітичною кризою та зовнішньою агресією¹⁰⁰.

Останні соціологічні дослідження свідчать про істотне зміцнення позицій волонтерства в українському суспільстві, що виявляється передусім у найвищому рівні довіри українців до волонтерських організацій з-поміж усіх суспільних інститутів. Сьогодні цей показник становить 66%, що на 22,4% перевищує рівень довіри до інших громадських організацій (43,6%), на 21,6% – вітчизняних засобів масової інформації (44,4%), на 45,1% – профспілок (20,9%) та аж на 57,9% – політичних партій (8,6%). Довіра суспільства до волонтерів є більшою навіть за відповідні показники відносно церкви, що складають 63,3%¹⁰¹.

Усе зазначене вище дає підстави розглядати волонтерство як важливий сегмент українського громадянського суспільства, що створює можливості для безпосередньої участі громадян у процесах державотворення. При цьому не зайвим буде наголосити, що згідно

⁹⁹ Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина та ін. ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Київ : Агентство “Україна”, 2013. – С. 95.

¹⁰⁰ Горелов Д. М. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. / Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський. – Київ : НІСД, 2015. – С. 16.

¹⁰¹ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс] : результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова. – Київ, 2017. – С. 3. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.

з результатами дослідження, проведеного компанією GfK Ukraine, українці визнають велику роль волонтерства в суспільних процесах, адже: 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства¹⁰².

Термін “волонтер” походить від латинського слова “voluntarius” (“добровільний, з власної волі”). Сучасні тлумачні словники досі визначають волонтера як особу, “яка добровільно вступила на військову службу”, попри історично зумовлену трансформацію розуміння цієї категорії, яка сьогодні практично не має мілітаристського лексичного забарвлення.

Сучасні реалії воєнно-політичної ситуації в Україні підтверджують тезу щодо диференційованості цих понять, оскільки добровольцями прийнято було називати тих, хто з власної волі став до лав учасників АТО, членів добровольчих військових формувань. Натомість волонтери – це особи, які своїми діями забезпечували турботу про діючих військовослужбовців, поранених та полонених, підтримку мирного населення в зоні бойових дій, внутрішньо переміщених осіб, постачання в зону конфлікту зброї, обмундирування, провіанту, медпрепаратів, засобів гігієни тощо. Попри спорідненість обох понять, що полягає у добрій волі її носіїв щодо забезпечення цілісності та незалежності України, традиція суспільного сприйняття добровольців та волонтерів АТО зумовлює наповнення цих понять дещо різним змістом.

Існує чимало як наукових визначень, так і закріплених законодавством різних країн дефініцій волонтерства. Проте здебільшого всі вони збігаються в його тлумаченні як сукупності стрижневих характерних ознак: добровільності, безоплатності, соціальної спрямованості тощо. Максимальне сконцентрування основних характеристик волонтерства в одному тлумаченні визначить певні межі його інтерпретацій. У цьому сенсі корисними є міркування американського дослідника Д.Сміта, який виокремлює п'ять ключових аспектів, що характеризують волонтерську діяльність: безоплатний її характер, заснований на альтруїзмі як безкорисливому служінні в інте-

¹⁰² Волонтерський рух в Україні [Електронний ресурс] : звіт дослідження // GfK. – Режим доступу: http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content_import/2015-09-01_press_releases/data/ua/Documents/Presentations/report_vys-hlisky.pdf.

ресах інших людей, добровільність, організованість, системність та суспільна корисність¹⁰³.

До цього переліку варто додати такі елементи, як усвідомленість дій, адже важко уявити здійснення такої благородної суспільно корисної діяльності без стійкої самоідентифікації в цьому процесі, а також відданість як потребу і необхідність застосування власних здібностей осіб, які провадять волонтерську діяльність, та приділення їй власного вільного часу.

Ураховуючи все це, волонтерство можна визначити як соціальне явище системного, добровільного, усвідомленого, організованого, суспільно корисного застосування знань, умінь та навичок людини (людей) у вільний час, що не передбачає фінансової винагороди¹⁰⁴.

Його ключовими засадами та принципами є законність, гуманність, рівність, добровільність, доброчинність, безоплатність, неприбутковість, гласність, відповідальність тощо.

Виникнення класичного волонтерства відносять до середини XIX ст. та пов'язують з ім'ям швейцарського підприємця, письменника та громадського діяча Ж.А.Дюнане. Перебуваючи під гнітючими враженнями від масштабів воєнного кровопролиття, гуманіст дійшов висновку про необхідність створення товариств допомоги пораненим, про що і написав у книзі "Спогади про битву під Сольферіно". Ці ідеї гуманіста й обумовили появу в 1863 р. Міжнародного Комітету Червоного Хреста.

Не брати до уваги історичний досвід, що згодом набув сучасного розуміння волонтерства, неможна, адже на його ґрунті формувалося суспільне ставлення до такого роду громадської активності та відбувалося його становлення в системі взаємовідносин держави та суспільства. Українцям завжди були притаманні чесноти, властиві доброчинцям та людинолюбам. Про цінування нашими предками принципів, що згодом лягли в основу волонтерства, яскраво свідчать рядки народної мудрості: "З усякого по крихті – голодному пироги", "Господь щедроти там рясно посилає, де один іншому допомагає",

¹⁰³ *Smith J. D. Volunteering and Social Development: A Background Paper for Discussion at an Expert Group Meeting / Justin Davis Smith. – New York, NY: United Nations Volunteers, 1999. – P. 3–4.*

¹⁰⁴ *Голуб В. Л. Ключові поняття та категорії державного управління у сфері волонтерської діяльності / В. Л. Голуб // Вісн. НАДУ. – 2014. – № 1. – С. 28.*

“Приготуй домашнім їжу, а потім подай і ніщу” тощо. Історичне підґрунтя для подальшого формування класичного волонтерства в Україні складають і княже добродійництво з першими спробами унормування питань турботи про нужденних у “Руській Правді” та “Повчанні” Володимира Мономаха (кінець IX – середина XIV ст.); і діяльність православних братств, які привнесли в цей різновид громадської активності ознаки системності та організаційності (початок XVII ст.); і гетьманське меценатство й філантропія (XVII–XVIII ст.); і різноманіття форм колективної взаємодопомоги (кінець XVII – початок XIX ст.); і добровільницькі засади діяльності земств (друга пол. XIX ст.); і навіть “суспільне навантаження” в радянський період¹⁰⁵.

Український поступ волонтерства відображає загальноєвропейські та загальносвітові тенденції цього процесу з єдиною, проте суттєвою різницею в часових показниках запровадження інституціолізованої волонтерської діяльності: у вітчизняній історії вони припадають на кінець XX ст. на противагу світовому досвіду, що випередив український щонайменше на 100 років. Утім, стрімкий розвиток засад волонтерства в Україні в XXI ст. дає підстави констатувати його якість, що відповідає сучасному світовому рівню. Деякі дослідники вбачають у цьому унікальність українського волонтерського руху, “адже в жодній країні світу він не виникав так стихійно, так порівняно в короткий проміжок часу”¹⁰⁶.

Виникнення на теренах України волонтерської діяльності в традиційному загальнонауковому розумінні стало можливим після здобуття власної державності завдяки її готовності, спроможності й прагненню до модернізації.

На початку 90-х рр. минулого століття молода Українська держава спрямовує свої зусилля на розвиток вітчизняного волонтерства в рамках діяльності щойно створеної державної мережі центрів соціальних служб для молоді. Досвід функціонування перших волонтерських груп продемонстрував суспільну затребуваність такої діяль-

¹⁰⁵ Golub V. Historical context of the institutionalization of state-society relations in the field of volunteering in Ukraine / Vyacheslav Golub // Journal of Geography, Politics and Society. – 2015. – Vol. 5, Issue 1. – P. 29.

¹⁰⁶ Горелов Д. М. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. / Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський. – Київ : НІСД, 2015. – С. 115.

ності через її соціальну значущість, актуальність, здатність реально розв'язувати проблеми людини, суспільства та довкілля, необмеженість у засобах провадження тощо. Це зумовило появу неурядових українських організацій, забезпечуючи поступове зміщення центру тяжіння вітчизняного волонтерства в бік громадянського суспільства.

Важливим етапом в утвердженні позицій волонтерства на українському ґрунті став Чемпіонат Європи з футболу "Євро-2012", який вважався волонтерським проектом, наймасовішим за весь час існування організованого волонтерського руху в Україні: для забезпечення його проведення було залучено понад 12 тис. волонтерів¹⁰⁷.

Наступні етапи становлення волонтерства в Україні формують особливу фазу через надзвичайне піднесення його ролі в суспільстві та його значення для держави. Таким є феномен Євромайдану, адже продемонстрував усьому українському суспільству роль та можливість волонтерської діяльності в досягненні суспільних цілей, здатність і доцільність об'єднання добровільних зусиль навколо спільної соціально корисної мети.

Черговий етап вітчизняної історії волонтерства зумовлений зовнішньою агресією та позначений неабияким сплеском громадської активності. Характерною особливістю цього періоду є формування нового консолідованого ставлення громадськості до волонтерської діяльності на тлі блискавично зростаючої її ролі в суспільстві та державі через надзвичайно важливу і подекуди життєвизначальну місію волонтерства, самопожертву й героїзм його репрезентантів. Здебільшого через оперативність реагування на нові для українського суспільства реалії, спроможність надання ефективних відповідей на виклики воєнного часу, здатність розв'язання надзвичайно складних проблем, пов'язаних із підтримкою обороноздатності держави, турботою про захисників її цілісності та незалежності, подекуди на противагу певній безпорадності державних органів, до компетенції яких належить вирішення цих завдань, волонтерська діяльність здобула всенародну шану та повагу.

Більше 80 нормативно-правових актів, виданих Президентом, Парламентом та Урядом України, а також міністерствами та відом-

¹⁰⁷ Golub V. Historical context of the institutionalization of state-society relations in the field of volunteering in Ukraine / Vyacheslav Golub // Journal of Geography, Politics and Society. – 2015. – Vol. 5, Issue 1. – P. 29.

ствами безпосередньо чи опосередковано впливають на волонтерство в Україні. Вони спрямовані на окреслення меж волонтерської компетенції, гарантування або розширення прав волонтерів, державну підтримку розвитку волонтерства, забезпечення міжсекторної співпраці, регламентацію волонтерської діяльності та підвищення її суспільної ролі¹⁰⁸.

Одним із перших документів, що засвідчив значущість волонтерської діяльності для суспільного життя України, стало розпорядження Президента “Про організацію проведення в Україні у 2001 році Міжнародного року волонтерів”. Цей та деякі інші документи заклали підвалини нормативно-правової бази волонтерської діяльності, випередивши на 10 років появу в 2011 р. головного нормативно-правового акта, яким врегульовано основоположні засади вітчизняного волонтерства. Закон України “Про волонтерську діяльність” визначив сутність, принципи, напрями провадження волонтерської діяльності, декларував державні гарантії захисту прав, свобод і законних інтересів волонтерів, волонтерських організацій та отримувачів волонтерської допомоги.

Так, відповідно до закону волонтерство в нашій державі реалізовується через підтримку малозабезпечених, безробітних, багатодітних, бездомних, безпритульних, осіб, які потребують соціальної реабілітації; передбачає догляд за хворими, інвалідами, самотніми, людьми похилого віку та іншими особами, які через свої фізичні, матеріальні чи інші особливості потребують підтримки та допомоги; допомогу громадянам, які постраждали внаслідок надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру, дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвам злочинів, біженцям, внутрішньо переміщеним особам; допомогу особам, які через свої фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів; заходи, пов’язані з охороною навколишнього природно-

¹⁰⁸ Голуб В. Л. Шляхи вдосконалення правового підґрунтя взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності / В. Л. Голуб // Становлення сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти: тези допов. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ 27 берез. 2015 р. У 2 ч. Ч. І. – Київ : Видав. центр КНУКіМ, 2015. – С. 27–30.

го середовища, збереженням культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури, місць поховання; сприяння в проведенні масових спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів національного та міжнародного значення; допомогу для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; допомогу Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції; сприяння уповноваженому органу з питань пробації у здійсненні нагляду за засудженими та проведенні з ними соціально-виховної роботи тощо¹⁰⁹.

Ситуацію щодо сучасного вітчизняного волонтерства як способу втілення громадянської активності характеризують дані соціологічного дослідження. Так, лівова частка волонтерських зусиль упродовж 2015–2016 рр. припадає на допомогу армії. Водночас слід відзначити, що у 2016 р. у структурі волонтерської діяльності зросла участь волонтерів у допомозі хворим та інвалідам, дітям-сиротам та людям поважного віку.

Протягом 2016 р. волонтерську діяльність провадили 14% українців, що майже дорівнює показнику 2015 (13%) та перевищує дані 2012 р. (10,2%). При цьому волонтери все більше витрачають часу на волонтерську діяльність. Так, у 2016 р. близько 11% присвячували цьому кілька годин на тиждень, тоді як у 2012-му – лише близько 6%. Варто зазначити, що останнім часом щоденно волонтерською діяльністю займалися близько 5% волонтерів. Щоправда, у 2015 р. волонтери працювали значно інтенсивніше: щоденно працювали так само 5% волонтерів, але 23% працювали кілька годин на тиждень¹¹⁰.

Процес зміцнення волонтерства як невід'ємного складника громадянського суспільства передбачає глибоке усвідомлення державою його значущості, що має позначатися на відповідних діях

¹⁰⁹ Про волонтерську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.

¹¹⁰ Благодійність і волонтерство–2016 [Електронний ресурс] : результати соціологічного дослідження. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/blagodiynnist-i-volonterstvo-2016-rezultati-sotsiologichnogo-doslidzhennya>.

владних інституцій. Сукупність таких заходів, спрямованих на забезпечення функціонування та ефективний розвиток сфери волонтерської діяльності, розв’язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку складають державну політику у сфері волонтерської діяльності як певний регламент відносин держави та суспільства у відповідній сфері.



Розподіл громадської активності за напрямками волонтерської діяльності, %

Щоправда, за умов її проголошення Законом України “Про волонтерську діяльність” фактично цей напрям у державі перебуває в зародковому стані, адже відсутність будь-якого відповідного програмного документа не дає підстав стверджувати про повноцінне існування комплексної державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Зважаючи на це та враховуючи сучасний стан розвитку волонтерства в Україні, основними засадами державної політики у відповідній сфері можуть бути визначені визнання волонтерської

діяльності як державної та суспільної цінності, гідна оцінка її внеску в соціальний та економічний розвиток суспільства, дотримання Конституції та законів України, вірність ідеалам верховенства права, демократії, прав та свобод людини, відповідність європейському цивілізаційному вибору, усвідомлення необхідності застосування підходів децентралізації тощо.

Серед стратегічних пріоритетів державної політики у сфері волонтерської діяльності доцільно розглядати підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії в суспільстві у сфері волонтерської діяльності; створення сприятливих умов для утворення та функціонування волонтерських організацій; забезпечення ефективних відкритих та прозорих взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності; укорінення традицій та культури волонтерства в українському суспільстві; створення в Україні єдиних підходів до організації взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності; утвердження України як “волонтерської” держави в європейському та світовому співтоваристві.

Основні завдання державної політики у сфері волонтерської діяльності можуть полягати в приведенні національного профільного законодавства у відповідність з європейськими стандартами; забезпеченні участі волонтерів та їх організацій у процесах формування й реалізації державної, регіональної та місцевої політики у сфері волонтерської діяльності; упровадженні європейських підходів до питань волонтерства; укоріненні громадянської культури та суспільної практики волонтерства, забезпечення сприятливих умов для його розвитку тощо.

Отже, волонтерство, ключовими ознаками якого є добровільність, суспільна корисність, системність, усвідомленість, організованість, позаурочність та безоплатність, є суттєвим складником громадянського суспільства. На думку вчених, громадянська активність як тренд, що проявляється у волонтерстві, сприяє залученню широких верств населення до процесів самоорганізації на місцевому рівні і відповідно сприяє розвитку в Україні громадянського суспільства¹¹¹.

¹¹¹ Тохтарова І. М. Волонтерський рух в Україні: шлях до розвитку громадянського суспільства як сфери соціальних відносин [Електронний ресурс] / І. М. Тохтарова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – С. 11. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/5.pdf.

Історія вітчизняного волонтерства має два періоди. Перший, від давніх часів до здобуття Україною незалежності, являє собою здебільшого події, обставини, процеси та явища з окремими ознаками класичного волонтерства та слугує базисом для його формування в подальшому. Другий період, що бере свій початок у 1991 р. й триває досі, – це стадія появи та активного розвитку вітчизняного волонтерства в його науковому розумінні. У рамках цього періоду на тлі Революції Гідності та АТО на Сході країни виокремлюється особлива фаза, що характеризується суттєвим підвищенням суспільної ролі волонтерської діяльності та її значення в державі. Дослідники волонтерства вважають, що воно існуватиме допоки держава буде неспроможна задовольняти соціальні потреби громадян, допоки існуватимуть категорії людей, які потребують допомоги, і тих, хто готовий цю допомогу надати, допоки не буде достатньо методологічних та практичних напрацювань у галузі волонтерства¹¹².

¹¹² *Авуєва І.* Інституціоналізація соціальних рухів / *І. В. Авуєва* // Проблеми розвитку соціологічної теорії. Трансформація соціальних інститутів та інституціональної структури суспільства : наук. доп. і повідомлення III Всеукр. соціолог. конф., 18 квіт. 2003 р., Київ / Соціолог. асоціація України, Ін-т соціології НАН України ; за ред. М. О. Шульги, В. М. Ворони. – Київ, 2003. – С. 157.

ВИМІРИ І ВИКЛИКИ СУЧАСНИХ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ РЕФОРМ

3.1. Управлінська роль держави в модернізаційних реформах

Модернізація в загальному розумінні означає зміну (переробку, оновлення, удосконалення) об'єкта в напрямі досягнення його відповідності сучасним вимогам, потребам або традиціям¹. З точки зору суспільного розвитку модернізацію передусім асоціюють із процесом переходу від суспільства традиційного типу до індустріального суспільства². Проте сьогодні поняття “модернізація” тлумачать більш широко. На думку М. Михальченка, воно охоплює процеси не лише переходу від традиційних до сучасних суспільств, а й удосконалення останніх³. У роботах В. Горбатенка, В. Ребкала та Л. Шкляра відзначається, що серед вітчизняних науковців домінує погляд на суспільну модернізацію як процес переходу від традиційного суспільства до сучасного, оновлення його в дусі вимог сьогодення⁴. Подібно до цього в підготовленому західними науковцями “Великому тлумачному соціологічному словнику (Collins)” модернізація розглядається як суспільний процес у цілому, включаючи індустріалі-

¹ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1987. – С. 307; Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – Київ : Довіра, 2006. – С. 461; Longman dictionary of contemporary english / Director D. Summers. – 3d edition. – Harlow : Longman Group, 1995. – С. 917.

² *Аберкомби Н.* Социологический словарь / Н. Аберкомби, Б. Тернер, С. Хилл ; пер. с англ. И. Г. Ясавеева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2004. – С. 271; *Мельник В. А.* Современный словарь по политологии / В. А. Мельник. – Минск : Книжный дом, 2004. – С. 324; *Философия: энциклопедический словарь* / под ред. А. А. Ивина. – М. : Гардарики, 2006. – С. 517.

³ *Михальченко Н. И.* Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – Киев : Ин-т социологии НАНУ, 2001. – С. 39.

⁴ *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія / В. П. Горбатенко. – Київ : Видавн. центр “Академія”, 1999. – С. 12; *Ребкало В. А.* Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – Київ : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – С. 18.

зацію, під час якого раніше аграрні, історичні та сучасні суспільства стають розвинутими⁵.

Підсумовуючи ці погляди, В.Горбатенко викладає розуміння суспільної модернізації в двох аспектах: перетворення конкретного суспільства в напрямі його осучаснення і постійного вдосконалення; наближення соціальних та політичних систем і їх фрагментів до максимально можливого рівня розвиненості⁶. У сучасних умовах суспільна модернізація, як правило, відбувається не революційно, а еволюційно як цілеспрямований, керований державою процес, тобто шляхом реформ⁷.

Таким чином, *співвідношення між реформами та модернізацією* можна розглядати як співвідношення “мета – шлях”. Інакше кажучи, суспільні реформи є основним шляхом суспільної еволюції, що дає змогу здійснити модернізацію суспільства. Такі реформи називають модернізаційними. На сучасному етапі суспільного розвитку реформаторський шлях змін вважається більш доцільним, ніж революційний.

У праці О.Норгаарда “Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн” виділені два традиційних підходи до управлінської ролі держави в економічній модернізації, які можна застосувати і до суспільних реформ у цілому:

- неоліберальний підхід, що передбачає максимальну роль самоуправлінських суспільних механізмів за мінімального втручання держави;

- неоструктуралістський підхід, що відстоює активну роль держави в управлінні суспільними змінами⁸.

⁵ Джери Д. Большой толковый социологический словарь (Collins) : в 2 т. / Д. Джери, Дж. Джери ; пер. с англ. – Т. 1: А-О. – М. : Вече ; АСТ, 1999. – С. 434.

⁶ Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія / В. П. Горбатенко. – Київ : Видавн. центр “Академія”, 1999. – С. 11.

⁷ Михальченко Н. И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – Киев : Ин-т социологии НАНУ, 2001. – С. 72–73; Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Генеза, 2004. – С. 365.

⁸ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 58–59.

Досвід багатьох країнах показує доцільність саме неоструктуралістського підходу. Наприклад, у роботі Г.Колодка “Від шоку до терапії: економіка і політика трансформації” стверджується, що в межах економічних реформ життєво важливого значення набуває державне управління процесом реструктуризації, що є основою переходу до ринкової економіки. Без належної уваги до структурних реформ лише лібералізація і приватизація не принесуть суспільству бажаного відновлення. Формування інститутів, необхідних для ринкової економіки, розвиток співробітництва між суб’єктами ринку – от що є метою поетапного структурного будівництва. На початкових стадіях переходу постійні зміни можуть дестабілізувати зв’язки між економічними суб’єктами. Тут роль держави набуває особливого значення, інакше ринкові відносини більше залежатимуть від дій груп інтересів і неформальних організацій, включаючи організовану злочинність⁹.

Учений зазначає, що в середині 1960-х рр. рівень розвитку в Африці і Південно-Східній Азії був однаковий. У 1990 р. Африка, як і раніше, у числі відстаючих, а от Азія стала “індустріалізованою”. Без необхідної участі держави і політичної підтримки з боку урядів ринкові сили в Африці виявилися нездатними забезпечити тривале зростання. Отже, активну роль держави варто визнати, а не відмовлятися від неї в процесі системних перетворень. Наприклад, процес приватизації вимагає не “де-регулювання”, а “ре-регулювання”. Уряд повинен взяти на себе ведення належної політики у сфері стимулювання конкуренції і боротьби з монополіями. Якщо для цього стара держава стає непотрібною, то необхідна нова, принаймні до встановлення гідної конкуренції і появи ефективного ринку.

У дослідженні А.Мартінова стверджується, що, всупереч традиційним ліберальним поглядам, вплив держави на перебіг подальших трансформацій у пострадянських країнах має першочергове значення. Такий вплив, що справляється в інтересах більшості громадян, виходячи зі стратегії національного розвитку, значно знижує ступінь невизначеності майбутнього, пов’язаного з процесами глобалізації. Учений звертає увагу на те, що навіть у провідних за-

⁹ Колодка Г. В. Від шоку до терапії: економіка і політика трансформації / Г. В. Колодка. – Львів : Незалеж. культуролог. журн. “І”, 2004. – С. 238.

хідних державах роль державної політики істотно зросла в період прискорення глобалізації на початку ХХІ ст.¹⁰.

Саме такі погляди на роль держави простежуються в офіційних документах ООН. Зокрема, в одній із резолюцій Економічної і соціальної ради ООН під назвою “Доповідь Комітету експертів з державного управління про роботу його п’ятої сесії та строки, місце проведення і попередній порядок денний шостої сесії Комітету” (2006 р.) підкреслюється, що належне врядування та прозоре і підзвітне державне управління на національному і міжнародному рівнях сприятимуть досягненню узгоджених на міжнародному рівні цілей розвитку. Міститься заклик до урядів держав створювати сприятливі умови для подальшого підвищення ефективності державного управління¹¹.

У період проведення суспільних реформ *роль держави особливо увиразнюється*, що й зумовлює потребу не її послаблення, а, навпаки, зміцнення і підвищення ефективності. Зокрема, в роботі В.Лексина та О.Швцова стверджується, що головною умовою успішного проведення масштабних реформ є невичерпна сила влади, яка здатна одночасно проводити реформи, тримати під контролем ідеологічний фон і управляти ним¹².

На основі міжнародного досвіду 1990-х рр. у дослідженні О.Богомолова серед управлінських завдань держави, що стосуються економічних реформ у перехідних країнах, виділені: визначення і втілення в життя стратегії реформ; сприяння формуванню цивілізованих ринкових відносин; забезпечення макроекономічної стабілізації; перерозподіл національного доходу з метою досягнення соціальної орієнтації ринкового господарства, наприклад бюджетні видатки на задоволення загальнонаціональних потреб,

¹⁰ Мартынов А. В. Системная трансформация и реалии постсоциалистического мира / А. В. Мартынов. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – С. 139.

¹¹ Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии и сроки, место проведения и предварительная повестка дня шестой сессии Комитета : Резолюция Экономического и Социального совета ООН 2006/47 от 28 июля 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/ecosoc/2006/r2006-47.pdf>.

¹² Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швцов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 30–31.

розв'язання соціальних, екологічних та інших проблем¹³. На думку Г. Колодка, у період ринкового переходу держава має змінювати рамки та методи своїх дій, але повинна виконувати п'ять принципів функцій, що не можуть виконати ринок і приватний сектор. Ці функції стосуються законодавчої бази, рамок макроекономічної політики, вкладень у базові соціальні служби, людський капітал та інфраструктуру, загальної системи безпеки для суспільства і охорони навколишнього середовища¹⁴.

Водночас на початку 1990-х рр. у низці пострадянських та країн Центральної і Східної Європи під впливом іноземних експертів, особливо з Міжнародного валютного фонду, була прийнята неоліберальна ідеологія суспільних реформ, що передбачає протилежне розуміння ролі держави в таких змінах. Ця ідеологія дістала назву Вашингтонського консенсусу, що являє собою низку рекомендацій щодо проведення реформ за такими основними напрямками: фінансова дисципліна; пріоритети державних витрат; податкова реформа; фінансова лібералізація; обмінний курс; лібералізація зовнішньої торгівлі; прямі іноземні інвестиції; приватизація; дерегулювання; захист прав власності¹⁵. Але не було взято до уваги те, що принципи Вашингтонського консенсусу не розроблялися на вирішення кризових ситуацій у постсоціалістичних країнах, що стали на шлях переходу до ринкової економіки. Як підтвердив пізніше Дж. Стігліц, віце-президент і головний економіст Міжнародного банку реконструкції і розвитку, ці принципи були призначені для країн, що вже мали ринкову економіку.

Вашингтонський консенсус у 1990-ті рр. фактично слугував керівництвом для економічного реформування. Загалом його рекомендації спираються на думку про те, що достатньо звільнити ринок від обмежень, і він буде самостійно відбирати ефективні напрями розвитку та створювати результативні інститути. Бачення ролі держави у здійсненні реформ міститься в межах напряму “пріоритети

¹³ Богомолов О. Т. Реформи в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 42, 44–45.

¹⁴ Колодка Г. В. Від шоку до терапії: економіка і політика трансформації / Г. В. Колодка. – Львів : Незалеж. культуролог. журн. “І”, 2004. – С. 402.

¹⁵ Washington Consensus [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

державних витрат”, що включає такі рекомендації: “Реформа політики державних витрат повинна орієнтуватися на зменшення витрат на адміністрацію, оборону, безсистемні субсидії та великі збиткові проекти; із політичних міркувань на ці статті зазвичай витрачається така кількість ресурсів, яку важко виправдати її економічним ефектом. Зекономлені кошти слід направити в такі сфери, як охорона здоров’я, освіта та інфраструктура; ними зазвичай нехтують, а їм властива висока економічна віддача, їх розвиток сприяє покращенню розподілу доходів”¹⁶. Отже, Вашингтонський консенсус рекомендує, серед іншого, зменшувати витрати на адміністрацію, а значить на державне управління, що призводить до зменшення управлінської ролі держави в суспільних реформах.

У цьому зв’язку В.Полтерович слушно зазначає, що у Вашингтонському консенсусі відсутні прямі вказівки на роль держави у здійсненні реформ. Нічого не сказано ні про адміністративну реформу, ні про боротьбу з корупцією. Створюється враження, що введення в дію відповідного законодавства, підтримка охорони здоров’я, освіти, інфраструктури і охорони прав власності – це все, що вимагається від держави. Чим швидше вона припинить втручання в економіку, – тим краще¹⁷. Тобто фактично передбачається, що держава не управляє реформами, а просто наглядає, щоб ніхто не втручався у процеси спонтанної суспільної еволюції. Учений показує, що на практиці результати застосування Вашингтонського консенсусу виявилися різко негативними для перехідних економік. Для 26 країн Центральної і Східної Європи та пострадянських країн середні втрати ВВП на душу населення за 1990-ті рр. становили близько 30%. Запроваджені перетворення стали важливою причиною спаду в цих країнах, який починався або різко прискорювався відразу після їх початку. Станом на 2000 р. після десятиліття реформ тільки 5 країн перевищили рівень ВВП 1989 р., найбільшою мірою – Угорщина і Польща¹⁸.

Різниця в наслідках реформ була тісно пов’язана зі станом державного управління у відповідних країнах. За висновками

¹⁶ Washington Consensus [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

¹⁷ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 45.

¹⁸ Там же. – С. 31.

О.Богомолова, однією з переваг реформ 1990-х рр. у країнах Центральної і Східної Європи стало демократичне оновлення державної машини без її ослаблення та підриву, забезпечення її дієздатності та авторитету¹⁹. Тобто уряди країн Центральної і Східної Європи, насамперед Угорщини та Польщі, досить швидко зорієнтувалися і фактично почали робити всупереч рекомендації МВФ про просте скорочення державного апарату і пасивну роль держави у реформах. Натомість вони здійснили адміністративні реформи, особливо швидко в Угорщині, забезпечивши спроможність держави управляти іншими суспільними реформами.

Загалом Угорщина дає успішний приклад керованих радянською авторитарною державою багаторічних економічних реформ, за допомогою яких ще в соціалістичний період створювалася інфраструктура ринкового господарства, у тому числі: розширення можливих форм малого підприємництва, започаткування процесів формування ринку цінних паперів (1983 р.), створення мережі комерційних банків (1987 р.), податкова реформа за західним зразком, спрямована на спрощення системи оподатковування, запровадження податку на додану вартість і єдиного принципу регулювання доходів населення (1988 р.)²⁰. З цього приводу Ж.Атталі, тодішній президент Європейського банку реконструкції й розвитку, у березні 1992 р. заявив: “Треба змусити зрозуміти східноєвропейські країни, що реформи не можуть бути здійснені з наскоку. Спочатку треба створити необхідну інституціональну систему, що робилося в Угорщині з 1968 р.”²¹.

Крім того, наприклад, у Китаї, Південній Кореї, Тайвані значні успіхи в соціально-економічній сфері були досягнуті в умовах жорстких авторитарних або навіть диктаторських режимів. Економічному розвитку низки країн Південно-Східної Азії чималою мірою сприяли так звані “диктатури розвитку” або “авторитаризми розвитку”. Вони забезпечували широку мобілізацію ресурсів, що давало змогу за інших рівних умов успішніше вирішувати завдання еконо-

¹⁹ Богомолов О. Т. Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 42–43.

²⁰ Усиевич М. А. Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 85.

²¹ Там же. – С. 86.

мічної модернізації. Хоча, звісно, не слід забувати про всі негативні наслідки використання примусу і насильства²².

Натомість в Україні без дієвого державного спрямування ринкові перетворення набули руйнівного і нецивілізованого характеру. Зокрема, у доповіді Президента України “Шляхом радикальних економічних реформ. Про основні засади економічної та соціальної політики” (1994 р.) була дана оцінка трансформаційного періоду в Україні з 1991 р. по перше півріччя 1994 р. Констатувалося, що специфічні обставини ринкової трансформації економіки України зумовлювали необхідність використання на її початковому етапі суто еволюційного шляху змін при одночасному утвердженні сильної виконавчої влади та ефективних важелів державного регулювання економічних процесів. Тому політичний курс на фактичне самоусунення держави від регулювання процесу економічних перетворень, цілеспрямованого формування ринкової інфраструктури ніс у собі лише руйнівну функцію та призвів до виникнення так званого “дикого ринку” і високого ступеня тінізації економіки. Враховуючи це, надалі передбачалася реалізація принципу керованого формування за участю держави сучасних ринкових механізмів, утвердження якого дасть змогу здійснювати адекватний цьому цивілізований демонтаж адміністративних важелів управління²³.

Варто підкреслити, що, на наш погляд, розпочаті в кінці 1991 р. системні суспільні зміни в Україні не могли набути характеру цивілізованих реформ унаслідок управлінської неспроможності держави. У згаданій доповіді Президента України йдеться про відсутність на час здобуття незалежності сильної та рішучої державної влади, а також цілісної системи державних інституцій, необхідних для здійснення широкого комплексу заходів ринкової трансформації економіки²⁴. В умовах української дієздатності держави прийняття кардинальних урядових рішень, таких як лібералізація цін, запро-

²² Васильев В. Ф. Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. трудов / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 61–62.

²³ Про доповідь Президента України “Шляхом радикальних економічних реформ. Про основні засади економічної та соціальної політики” : Постанова Верхов. Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-ВР // Голос України. – 1994. – 25 жовт.

²⁴ Там само.

вадження вільної торгівлі, приватизація державної власності та ін., фактично запустило в Україні процеси суспільних трансформацій, що офіційно називалися радикальними реформами, проте за своїм змістом ними не були, а мали характерні риси революцій.

Висвітлений досвід свідчить, що в недопущенні революцій *роль держави як головного суб'єкта управління суспільними реформами є визначальною*. Проте *така роль є відмінною на різних етапах реформування*, як показано у працях Г.Колодка і В.Полтеровича. Згідно з висновками цих учених, така роль є особливо важливою на початковому етапі реформ, оскільки неминуче виникає проміжок часу, коли старі правові норми вже відмінені, а нові ще не почали діяти. Така ситуація створює екстраординарні можливості для державних посадовців, які проводять реформи. Наприклад, у 1992–1993 рр. російські державні посадовці “призначали підприємців мільйонерами”, видаючи їм ліцензії на вивіз енергетичних ресурсів або кольорових металів²⁵. Щоб уникнути великих перехідних втрат, держава має бути на початку реформ сильною та дієздатною. На основі досвіду ринкових перетворень 1990-х рр. у країнах Центральної і Східної Європи та пострадянських країнах зафіксовано причинний зв'язок між різким скороченням “розміру” уряду на першому етапі змін і значним падінням виробництва. За відсутності інституціоналізованої сили в особі ефективної й добре організованої держави, яка нав'яже і реалізує підпорядкування нормам права, починає панувати безправ'я, що не буде служити загальним інтересам розвитку приватного сектору. У крайніх випадках це може призвести до фактичної влади олігархічних або навіть мафіозних структур. Держава повинна своєю фіскальною і соціальною політикою активно протидіяти надмірній диференціації доходів на першому етапі трансформації, коли тенденція наростання нерівності є особливо великою. Значна нерівність ускладнює також реалізацію ключових інституційних реформ, що підтверджує досвід усіх постсоціалістичних країн, навіть тих, які найбільш успішно пройшли шлях системних перетворень²⁶.

²⁵ Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 2005. – № 1 (28). – С. 18.

²⁶ Колодко Г. В. Глобализация и перспективы развития постсоциалистических стран / Г. В. Колодко ; пер. с польск. – Минск : ЕГУ, 2002. – С. 153, 156.

Протягом усього процесу суспільного реформування **держави має бути ефективною**, а не просто сильною, тобто здатною гнучко коригувати свою роль у здійсненні реформ, не втрачаючи управління ними. Наприклад, готовою на певному етапі децентралізувати свої повноваження, якщо органи регіонального та місцевого самоврядування стають спроможні реалізувати їх краще центру, разом із фінансовою децентралізацією²⁷. Таке положення підтверджується також у праці О.Норгаарда, який провів аналіз ролі адміністративного апарату на різних етапах економічних реформ у постсоціалістичних країнах. Згідно з його висновками, численна, добре оснащена і відносно компетентна бюрократія є перевагою на початковому етапі реформування, оскільки дає змогу швидко та впевнено розпочати системні зміни. Разом з тим у процесі подальших реформ у міру вдосконалення ринкової інфраструктури, змін культурних установок населення, зокрема витіснення патерналістських очікувань, і становлення громадянського суспільства ступінь державного втручання в економіку повинен зменшуватися. Тому сили й можливості бюрократії стають баластом, оскільки вона зі своєю зацікавленістю в старій системі витісняє новосформований приватний сектор. Виникає потреба зменшення адміністративного апарату, послаблення його можливостей управління економікою та делегування відповідної частини функцій ринковим інститутам²⁸.

Слід **принципово відрізнити роль держави в процесі суспільних реформ від її ролі в управлінні суспільними процесами після реформ**. Як показано вище, у сам перехідний період ця роль однозначно має бути вагомою і ключовою, тоді як щодо ролі держави у реформованому суспільстві існують протилежні погляди. Зокрема, Л.Бальцерович у роботі “Назустріч обмеженій державі” доводить, що обмежена держава, діяльність якої зосереджується на захисті основоположних свобод, передусім економічних, забезпечує краще функціонування суспільства порівняно з іншими моделями державного устрою, для яких характерним є широке розуміння державних

²⁷ Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 1999. – № 3. – С. 35.

²⁸ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 62–63.

повноважень. На думку вченого, саме втручання в економіку, що є властивим розширеній квазіліберальній “державі загального добробуту”, призводить до зростання безробіття, а також інших негативних наслідків, у тому числі поширення корупції та ухилення від податків, виникнення тіньової економіки й послаблення спроможності держави захищати економічні свободи²⁹.

Натомість Г.Колодко, розглядаючи співвідношення розмірів та ефективності держави, фактично опонує ліберальним поглядам. Він застерігає від плутанини понять “маленької” і “великої” за розмірами держави, з одного боку, і ефективної чи неефективної держави, з другого боку. Ця плутанина заснована на помилковому припущенні про неефективність “великої” та ефективність “малої” держави, тоді як її розмір повинен бути функцією цілей, яким вона служить. Учений зазначає, що в Угорщині й Словенії у 1990-ті рр. держави не були “малими”, проте володіли досвідом, дієвими установами і розумною політикою, тому в цілому сприяли розвитку економіки і швидкому відновленню. Таким чином, основною проблемою є не зменшення розмірів держави, а необхідність досягти її дієздатності, що може забезпечити економічне зростання і справедливий розподіл результатів. Для цього може знадобитися, а може і не знадобитися зменшення держави, проте існує верхня межа її ефективних розмірів. Існує думка, що вона становить близько 40% від ВВП. У разі перевищення цієї межі зростання суспільних витрат не супроводжується збільшенням кількості чи поліпшенням якості державних послуг³⁰.

Загалом доцільно відзначити, що в сучасному динамічному, глобалізованому та конкурентному світі для забезпечення поступального суспільного розвитку, підвищення якості життя громадян періодичне здійснення продуманих і ефективних модернізаційних реформ – це не добра воля, а суспільний обов’язок державної влади. У цьому зв’язку важливого значення набуває проектування та впровадження реформ із використанням науково обґрунтованих підходів та методів, що розглядаються в наступному підрозділі монографії.

²⁹ Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству / Л. Бальцерович ; пер. с англ. – М. : Новое изд-во, 2007. – С. 8, 28, 31.

³⁰ Колодко Г. В. Від шоку до терапії: економіка і політика трансформації / Г. В. Колодко. – Львів : Незалеж. культуролог. журн. “І”, 2004. – С. 414–418.

3.2. Методологічний інструментарій проектування та впровадження модернізаційних реформ

Модернізаційні реформи мають починатися з планово-проектної роботи, результатом якої є формування системи цілей реформ та шляхів їх досягнення. У цьому зв'язку особливе значення має наявність у керівництва держави чіткої та зрозумілої людям *ідеології реформ*, якої потрібно неухильно дотримуватися протягом усього процесу реформування. О.Кіндратець зазначає, що при порушенні цілісної системи раціональної дії, як це відбувається під час масштабних суспільних зрушень, першим рятівником стає нова ідеологія, яка трансформує соціальну дію в дію ціннісно-раціонального змісту. Нехтування ідеологічною складовою здатне згубити реформи або перетворити їх на повільне псевдореформування³¹. У цьому зв'язку варто звернути увагу на те, як чітко артикулювалася та послідовно впроваджувалася у США ідеологія “Нового курсу”, що включала ідеї соціальної відповідальності держави, її потужної регуляторної ролі в економіці та впровадження соціалістичних елементів у капіталістичне суспільство. Зокрема, прийняття у 1933 р. Надзвичайного банківського закону надало президенту широкі повноваження у фінансовій галузі, відповідно до яких він наклав тимчасовий арешт на рахунки всіх банків для їх повної ревізії. Після перевірки близько 30% банків, здебільшого великі, отримали дозвіл на подальшу діяльність, а інші припинили існування. Далі був установлений повний контроль за золотом, що перебувало в обігу. Його експорт заборонявся, а громадян зобов'язали здати резервним банкам, що входили до Федеральної резервної системи, усі золоті гроші понад 100 дол. Одночасно почався випуск нових грошей без золотого забезпечення. Національний закон про відновлення промисловості зобов'язав усі асоціації підприємців виробляти кодекси “чесної конкуренції”, що визначали умови, обсяг виробництва, мінімальний рівень цін та ін. Для організації контролю над ринком цінних паперів була створена Комісія з цінних паперів і бірж. Для боротьби з безробіттям та поліпшення матеріального становища населення була запроваджена

³¹ Кіндратець О. М. Формування суспільства сталого розвитку: проблеми і перспективи / О. М. Кіндратець. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2003. – С. 296.

пряма допомога безробітним, уведена система страхування по безробіттю й організована широка мережа суспільних робіт. У 1933 р. була створена Адміністрація долини річки Теннесі, що вперше реалізувала державний план розвитку одного із найвідсталіших регіонів на американському Півдні. У 1935 р. була створена Адміністрація з переселення, перетворена на початку 1937 р. в Адміністрацію з охорони фермерських господарств. Ці установи здійснювали фінансову допомогу дрібним фермерам і стимулювали розвиток їх кооперативів. Після деякої паузи, що була викликана опором реформам, у 1938 р. уряд Ф.Рузвельта відновив широкомасштабні суспільні роботи й допомогу дрібним фермерам, домігся прийняття закону про справедливі умови праці тощо³².

Проектування реформ має починатися з **чіткого усвідомлення їх місії**, якою в загальному вигляді є підвищення якості життя більшості громадян країни³³. Безперечно, у такому загальному формулюванні доцільно дещо конкретизувати бажане підвищення якості життя через певні кількісні або якісні показники. В.Лексин та А.Швецов наголошують на залежності успіху реформ від ступеня та незмінності їх концентрації на єдиній головній меті. Це означає, що необхідно чітко визначити цю мету (місію) і до кінця витримати відповідну спрямованість реформ, тоді як її зміни або розсіювання енергії реформаторів на бажання “перетворити все” є шкідливими³⁴.

Крім місії, необхідно також **визначити систему цінностей**, що стане іншою основою стратегії суспільних реформ. Цінності спрямовують поведінку членів суспільства, ухвалення рішень і вибір стратегій, можуть слугувати могутнім знаряддям для перетворень у культурі, мотивації до праці тощо. Масштабні зміни спричиняють руйнування в суспільній та індивідуальній свідомості частини наяв-

³² “Новый курс” Франклина Рузвельта [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-5/index.htm>; Смирнов А. Рузвельт и его реформа: уроки для России [Електронний ресурс] / А. Смирнов. – Режим доступа: <http://esdek.narod.ru/8/ruzvelt1.htm>.

³³ Концептуальні засади суспільного розвитку: управлінський вимір : монографія / за ред. А. М. Михненко. – Київ : УкрСІЧ, 2013. – С. 43.

³⁴ Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 27–28, 31.

них цінностей, тому виникає потреба їх заміни новими цінностями, на утвердження яких мають бути спрямовані реформи³⁵.

Разом з тим будь-які ціннісні нововведення мають узгоджуватися з базовими духовними цінностями, які або на даний час домінують у відповідній країні, або домінували довгий час у минулому і були витіснені внаслідок екстраординарних подій (революція, війна, іноземне завоювання і т.ін.), але збереглися в історичній пам'яті народу. Яскравим прикладом є політика економічної модернізації в Японії та у країнах Південно-Східної Азії, в межах якої нові цінності західного типу ставали своєрідним доповненням системи традиційних азійських цінностей³⁶.

Місію та цінності далі потрібно розгорнути в систему цілей суспільних реформ, що має починатися з аналізу стану суспільства. Насамперед необхідно з'ясувати **внутрішні суспільні характеристики** всередині країни (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.), які доцільно враховувати при виробленні стратегії реформ. О.Норгаард вважає, що вихідні **економічні характеристики** у країнах Центральної і Східної Європи та пострадянських країнах були сумішшю рівня модернізації й деформації. Рівень модернізації визначається чотирма параметрами: кількість телефонних ліній; середня тривалість шкільного навчання в роках; телебачення; відсоток міського населення. Рівень деформації зумовлюється п'ятьма змінними: монополія; частка торгівлі в межах Ради економічної взаємодопомоги; тривалість існування централізованого планування в роках; прихована інфляція; переплата на чорному ринку. Модернізація забезпечує можливості для швидкого проведення реформ та вищих досягнень в інституційному розвитку. Деформація утруднює здійснення реформ взагалі та обумовлює їх економічну й соціальну ціну, особливо у разі швидких змін. Дослідник виділяє також **політичні характеристики**, зокрема спосіб руйнування або заміни старої політичної системи. Демократії, що здатні винести найбільші труднощі, були створені

³⁵ Щокін Г. В. Управління суспільним розвитком: загальна концепція / Г. В. Щокін. – Київ : МАУП, 2005. – С. 15.

³⁶ Васильев В. Ф. Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. трудов / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 59.

шляхом компромісу нових та старих еліт на засадах взаємної поваги інтересів, але повага до старих еліт обмежує свободу реформаторів і перешкоджає реформам. Цієї проблеми не існує там, де стару еліту змела революція чи насадження альтернативної еліти або іноземної окупаційної влади. Крім того, від **рівня розвитку громадянського суспільства** на початку реформ значною мірою залежать можливості країни переступити через свої початкові економічні умови³⁷.

Важливо враховувати **рівень технологічного розвитку** країни. Так, сучасні ринки цінних паперів важко уявити собі без сучасних способів зв'язку. Електричні і газові системи в більшості країн протягом тривалого періоду контролювалися державою, і лише порівняно нещодавно почалися реформи, що передбачали відокремлення виробництва від розподільних мереж та можливість укладання контрактів між постачальниками і споживачами за вільними цінами. Причина в тому, що необхідними умовами такої децентралізації є не лише велика кількість виробників, а й досить висока щільність і пропускна здатність мереж. Інакше порушується нормальний режим роботи енергетичної системи, оскільки вона не може впоратися з підвищенням навантаження внаслідок збільшення можливостей виробу постачальника³⁸.

В.Полтерович вважає, що екстраординарні втрати виникають не стільки через низьку громадянську культуру саму по собі, скільки внаслідок неадаптованості стратегії реформ до поєднання культурних особливостей з іншими початковими умовами. Егоїзм правлячого прошарку, який не бажає ділитися прибутками, може вести до менших витрат, ніж романтизм, що прагне до швидкого досягнення суспільних цілей, але не зважає на **особливості громадянської культури**. Під останньою вчений розуміє систему ставлень людей до наявних у суспільстві соціальних, політичних, адміністративних і економічних структур (демократії, лібералізму, закону, конкуренції, багатих людей та ін.). Наприклад, при реформуванні соціальної сфери необхідно брати до уваги ступінь патерналістських очікувань.

³⁷ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Га-лушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 50–51, 167–172, 203–204, 232.

³⁸ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 313–314.

Успішне запровадження передових кредитно-фінансових інститутів потребує високого рівня довіри громадян і підприємців одні до одних та до держави. Реформування податкової системи доцільно проводити з урахуванням правосвідомості громадян тощо³⁹.

Особливе місце серед внутрішніх суспільних характеристик посідають так звані **неофіційні обмеження**, що, як зазначає Д.Норт, сформовані впродовж історичного розвитку та пов'язані зі звичаями, традиціями і кодексами поведінки. На думку вченого, навіть при різких змінах офіційних правил унаслідок політичних або юридичних рішень багато неофіційних обмежень мають велику здатність до виживання, оскільки вони визначаються глибоко закоріненою культурною спадщиною та ще протягом досить тривалого часу розв'язують основні суспільні проблеми. Отже, при виборі моделі інституційних перетворень історія має серйозне значення. Якщо докорінна зміна офіційних правил вступає в суперечність з історично обумовленими неофіційними обмеженнями, то між ними виникає нездоланне напруження, що призводить до довготривалої політичної нестабільності⁴⁰. У цьому зв'язку в праці А.Гальчинського "Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу" звертається увага на методологічну помилку при визначенні логіки вітчизняних системних реформ 1990-х рр., що полягала в ігноруванні сформованих упродовж тривалого історичного відрізка часу правил поведінки, звичаїв та норм взаємодії людини з іншими людьми в родині, суспільстві та економічній діяльності⁴¹.

Важливим джерелом неофіційних обмежень, про які йшлося вище, виступають **традиції**. На думку П.Штомпки, їх позитивне значення полягає в тому, що вони: забезпечують людей, які формують майбутнє, готовими "будівельними блоками"; виступають одним із джерел законності; включають у себе символи колективної ідентичності; пом'якшують невдоволеність повсякденним життям. Разом з тим негативними проявами традицій є: стримування творчості або новацій; намагання дотримуватися звичного способу жит-

³⁹ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 285, 304, 309.

⁴⁰ Норт Д. Институции, институциональная смена та функционирование экономики / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – Київ : Основи, 2000. – С. 15, 117, 129, 179.

⁴¹ Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – Київ : Укр. пропілеї, 2001. – С. 28–29.

тя незважаючи на радикальні історичні зрушення; небезпечність у деяких випадках внаслідок специфічного змісту; підтримка суспільної інерції. Таким чином, традиції можуть по-різному впливати на суспільний розвиток, тому вчений вважає найбільш розумною позицією “критичний традиціоналізм”, що прагне зрівноважити функції і дисфункції певної традиції в кожному конкретному випадку, враховуючи її зміст й історичні обставини її утвердження⁴².

Поряд із внутрішніми суспільними характеристиками доцільно враховувати *характеристики становища країни у світі*. Зокрема, на спрямованість суспільних реформ великою мірою можуть впливати потреби іноземних інвестицій, умови вступу до привабливих міжнародних організацій, надання позик і допомоги міжнародними фінансовими інституціями, поширення серед еліти країни прихильності до певних зарубіжних ідей, норм і моделей тощо⁴³.

Крім аналізу сучасного стану, вкрай важливе значення має прогнозування шляхом *виявлення тенденцій суспільного розвитку*, оскільки їх урахування забезпечує орієнтацію реформ на майбутнє. Без такої орієнтації зміни не принесуть користі суспільству в загальноцивілізаційному вимірі. Реформи мають не вести назад у минуле і не тільки адаптувати суспільство до сучасних реалій, а й забезпечувати можливості його збереження та розвитку в майбутніх цивілізаційних умовах. Отже, необхідною складовою підготовки реформ є прогнозування суспільних процесів, що включає два загальних напрями – дослідження внутрішніх тенденцій розвитку суспільства всередині країни та світових тенденцій суспільного розвитку. З цього приводу В.Сарапін зазначає, що на початку 1990-х рр. в Україні відбулася різка зміна орієнтації розвитку суспільства від державного соціалізму до класичного (дикого) капіталізму, хоча обидві ці системи вичерпали себе в ХХ ст.⁴⁴. На думку Ю.Сурміна та М.Туленкова, реформи в

⁴² Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; пер. с англ. ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – С. 99.

⁴³ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 274.

⁴⁴ Сарапін В. О. Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.03 “Політична культура та ідеологія” / Сарапін В. О. – Київ, 2005. – С. 8.

Україні мають не просто привести наше суспільство у відповідність із досягненнями сучасності, а й забезпечити цивілізаційний перехід від індустріальної до постіндустріальної стадії суспільного розвитку, освоєння цінностей європейської цивілізації⁴⁵.

Результати аналізу стану та прогнозування розвитку суспільства дають основу для виділення **проблем суспільних реформ** – чітко усвідомлених та сформульованих невідповідностей, що потребують усунення, між, з одного боку, існуючим станом і внутрішніми тенденціями розвитку суспільства та, з другого боку, місією і цінностями реформ, а також світовими тенденціями суспільного розвитку.

Виділення проблем реформування є підставою для постановки **цілей суспільних реформ**, що полягають у розв’язанні цих проблем та визначають суспільні характеристики, які необхідно отримати внаслідок реформ. З погляду управлінської теорії якісно поставлені цілі мають відповідати вимогам конкретності та вимірюваності⁴⁶. У цьому разі це означає відповідно до цілей суспільних реформ визначення очікуваних результатів із використанням показників, які дають змогу оцінити ступінь досягнення цілей. Виходячи з викладеної вище місії будь-яких реформ очікувані результати реформування необхідно визначати через **показники якості життя**. Ці показники повинні системно охоплювати всі чотири основні сфери суспільства – політичну, економічну, соціальну, духовну. В основу такої системи показників видається доцільним покласти Індекс людського розвитку та супутні показники, які використовує ООН, ключові показники розвитку країн, які Світовий банк розраховує та оприлюднює в щорічному Звіті про світовий розвиток, показники стану дотримання політичних прав і громадянських свобод, які оцінює організація “Freedom house”, інші відомі інтегральні індекси та наукові розробки у відповідній галузі. Отже, при формулюванні очікуваних результатів суспільних реформ має застосовуватися саме така інтегральна система показників якості життя з точки зору людського роз-

⁴⁵ Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – Киев : МАУП, 2004. – С. 117.

⁴⁶ Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 83.

виту, а не суто економічні показники національного розвитку (ВВП, темпи економічного зростання та ін.).

Цілі є основою стратегії реформ, при виробленні якої слід враховувати низку методологічних положень. Насамперед ідеться про принцип *системної організації реформ*, що передбачає вирішення двох завдань, а саме, визначення всіх необхідних напрямів-складових реформування та послідовності їх взаємопов'язаного впровадження. Це пояснюється тим, що значні зміни в певній сфері суспільства породжують потреби змін у пов'язаних сферах. Тому перетворення є болісними, тривалими і малорезультативними, якщо вони здійснюються фрагментарно і, більш того, суперечливо. У праці "Інноваційна стратегія українських реформ" (2002 р.) відзначалося, що багато країн світу, наприклад латиноамериканських, не можуть протягом десятиліть скористатися результатами трансформації через її некомплексність. Суспільство є цілісним організмом, тому однобічні акценти лише на окремих сторонах трансформації не тільки посилюють диспропорції, а й призводять до мутаційної гібридизації, що визначає довгострокову економічну стагнацію. Поряд із цим вказувалося, що у Польщі, Чехії, Угорщині комплексність та системна координація реформ є визначальними в менеджменті трансформації, і це дає основу механізмів стійкого зростання в цих країнах⁴⁷.

Визначення повного комплексу необхідних напрямів-складових реформування потребує аналізу закономірних зв'язків між змінами в різних сферах суспільства. Зокрема, І.Бідзюра виділяє сім видів зв'язків між економічними і політичними трансформаціями та обґрунтовує, що ці зв'язки опосередковуються соціальними та ідеологічними трансформаціями⁴⁸. Л.Бальцерович вказує на те, що на практиці політичні та економічні перетворення багато в чому перетинаються між собою. Наприклад, економічна лібералізація, тобто усунення бар'єрів на шляху пересування людей і товарів, ліквідація цінових, валютних обмежень та ін., вивільняє ринкові сили й сприяє підвищенню продуктивності, але водночас зменшує політичну за-

⁴⁷ Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – Київ : Знання України, 2002. – С. 89.

⁴⁸ Бідзюра І. П. Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. – Київ : Навч. книга, 2004. – С. 70, 72, 93.

лежність особи від держави. Ефективність і неупередженість судової системи має як політичне значення, що полягає у приборканні державного свавілля, так і економічне значення щодо забезпечення прав власності й непорушності контрактів⁴⁹.

У дослідженні О.Богомолова зазначається, що для успішного переходу до соціально орієнтованої ринкової економіки політичні й ринкові перетворення потрібно доповнити підвищенням культури і моральності, оскільки їх низький рівень нерідко до невпізнання спотворює суть ринкових законів та інститутів⁵⁰. А.Гальчинський проводить думку про те, що глибинні зрушення у сфері економічних відносин значною мірою залежать від перебудови політичної системи суспільства, соціальної сфери та сфери духовного розвитку⁵¹. Аналогічно, М.Михальченко стверджує, що якщо політичні реформи не будуть супроводжуватися синхронним рухом в економіці, науці, освіті, духовній сфері, то новостворюваний соціальний організм може набути диспропорційних форм⁵².

Масштабні реформи завжди передбачають досить широку сукупність напрямів-складових, тому виникає потреба планування **последовательности их упровадження**. В.Лексин та А.Швецов наголошують на тому, що прагнення до обмеження масштабів змін у просторі й часі, до їх послідовного, а не паралельного проведення є важливою складовою будь-якого нормального процесу реформування. Це забезпечує керованість змін, без якої реформи переростають у хаотичні “псевдореформи”⁵³.

В.Полтерович звертає увагу на те, що принципове значення має **взаємодоповнюваність напрямів-складових реформування**, яку він називає компліментарністю, виділяючи у ній два аспекти:

⁴⁹ Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству / Л. Бальцерович ; пер. с англ. – М. : Новое изд-во, 2007. – С. 58.

⁵⁰ Богомолов О. Т. Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 28–30.

⁵¹ Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – Київ : Укр. пропілеї, 2001. – С. 43.

⁵² Михальченко Н. И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – Киев : Ин-т социологии НАНУ, 2001. – С. 8.

⁵³ Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов ; под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 29.

- сумісність упроваджуваних реформами інститутів із наявними інститутами;
- сумісність упроваджуваних реформами інститутів між собою в статичній та динамічній.

Учений зазначає, що комплементарність може бути позитивною та негативною. За позитивної комплементарності впроваджувані реформами інститути доповнюють один одного, наприклад одні інститути виступають передумовою для нормального функціонування інших. За негативної комплементарності, навпаки, упровадження певних інститутів порушує функціонування інших інститутів або не дає очікуваного ефекту. Такі зв'язки між складовими реформ не завжди є очевидними і часто не беруться до уваги, особливо в аспекті взаємовпливу інститутів у динамічній процесів реформування, що призводить до серйозних помилок. Як правило, реформатори визначають лише комплекс інститутів, що є позитивно комплементарними у статичній, тобто такими, які доповнюють один одного після повного впровадження. Разом з тим одночасне впровадження цих інститутів або їх впровадження в неправильній послідовності завдає серйозної шкоди суспільству⁵⁴.

В.Полтерович наводить низку прикладів неправильної послідовності реалізації основних напрямів реформування. Зокрема, лібералізація цін і приватизація після завершення реформ доповнюють одна одну. Проте за одночасного впровадження цих складових приватизація відбувається в умовах дуже нерівноважних цін, що неминуче призводить до масштабних негативних наслідків, таких як зростання рівня корупції та злочинності, перехід підприємств до неефективних власників і т.д. Приватизація взагалі не має сенсу, якщо приватна власність не захищена. Демократизація може сприяти економічному зростанню лише за досить високого рівня законності тощо⁵⁵.

Наступним принциповим положенням є **визначеність реформ у часі**, тобто жодні реформи не можуть бути нескінченними, а повинні мати чітко встановлені терміни їх початку, кінця та проміжних етапів. При визначенні таких строків виникає необхідність прийняття принципового рішення щодо швидкості впровадження

⁵⁴ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 310, 317.

⁵⁵ Там же. – С. 317–318.

реформ. Це рішення полягає у виборі одного з двох основних альтернативних підходів – шокової терапії та градуалізму.

Шокова терапія передбачає швидке впровадження критичної маси змін, незважаючи на їх суспільну ціну. Як правило, відбувається безпосереднє запозичення інститутів з іншої суспільної системи шляхом прийняття відповідних законів. На початку 1990-х рр. серед пострадянських країн шокову терапію з окремими елементами градуалізму вибрали, наприклад, Україна, Російська Федерація та країни Балтії. **Градуалізм** віддає перевагу поступовому введенню змін при збереженні державного регулювання значної частини суспільних процесів і системи пом'якшувальних соціальних заходів. Одним із прикладів поступової суспільної трансформації вважається угорський досвід. При цьому М.Усієвич звертає увагу на важливий момент: поступовість реформ в Угорщині в 1990-ті рр. стала можливою багато в чому завдяки тому, що з 1968 р. ця країна пройшла довгий шлях досить радикального для свого часу реформування⁵⁶.

Науковцями накопичено значний аналітичний матеріал щодо застосування шокової терапії та градуалізму в перехідних країнах колишнього СРСР, Центральної і Східної Європи, Азії. Це дало змогу виділити низку переваг та недоліків кожного з підходів. Зокрема, до **основних переваг шокової терапії** відносять такі:

- зменшення у противників реформ часу на те, щоб консолидуватися і перешкодити змінам;
- скорочення болісного для населення перехідного періоду;
- забезпечення суспільної довіри до змін за рахунок чіткого розриву з минулим;
- підвищення сталості нової суспільної системи та зменшення можливостей для корупції і паразитичної поведінки завдяки швидкому комплексному реформуванню;
- досягнення бажаного ефекту реформ шляхом перевищення порогових значень певних параметрів, наприклад критичної маси приватизованих підприємств;

⁵⁶ Богомолов О. Т. Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 51; Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 59; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 131; Усиевич М. А. Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 85.

– уникнення втрат, пов'язаних з одночасним функціонуванням старих і нових суспільних відносин⁵⁷.

Поряд із перевагами виділяють низку *недоліків шокової терапії*, що можна узагальнити у таких основних положеннях:

– виникнення тривалої суспільної нестабільності, якщо наявні параметри суспільної системи далекі від бажаної рівноваги;

– виникнення жорсткого конфлікту нових формальних інститутів зі старими неформальними нормами і правилами, тому спроби одразу запровадити бажані суспільні моделі в різко відмінне середовище, як правило, закінчуються невдало через відторгнення людьми таких нововведень, хоча й об'єктивно прогресивних, унаслідок консервативності суспільної свідомості;

– у багатьох випадках дуже болісні соціальні наслідки, що викликають масове невдоволення і, як результат, значне загострення політичної ситуації;

– програш значних груп населення внаслідок реформ, нерідко протягом тривалого часу, у тому числі таких, які спроможні уповільнити або навіть блокувати зміни;

– недостатні можливості для оцінки проміжних результатів реформ, корекції помилок і пошуку кращих варіантів, що зумовлює небезпеку потрапляння суспільної системи в неефективні стійкі стани⁵⁸.

Основні переваги градуалізму можна підсумувати такими положеннями:

– уникнення значних соціальних потрясінь, втрат у процесі реформ і стійких неефективних суспільних станів за правильної реалізації градуалістського підходу;

– великі можливості суспільства пристосуватися до нових умов;

⁵⁷ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 110; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 131–132.

⁵⁸ Богомолов О. Т. Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 52; Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 112; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 92, 133; Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – Киев : МАУП, 2004. – С. 120.

- менші одночасні потреби ресурсів на впровадження реформ, ніж при швидких змінах, за рахунок розподілу ресурсів за етапами, що зменшує максимальні навантаження на державний бюджет;
- мінімізація або уникнення програшу значних груп населення, що зменшує опір реформам;
- хороші можливості здійснювати оцінку проміжних результатів реформ та, в разі потреби, коригувати їх подальше впровадження, уникаючи догматизму⁵⁹.

Серед *основних недоліків градуалізму* можна виділити такі:

- велика складність координації реформ, оскільки масштабні зміни охоплюють широке коло напрямів у різних сферах, а проміжні етапи за цими напрямками часто відрізняються в часі, але без розв'язання проблеми координації порушується системність реформ, а значить – знижується їх ефективність;
- потреба значної управлінської спроможності держави здійснювати довгостроковий реформаторський курс;
- достатній час для противників реформ згуртуватися й організувати опір змінам;
- досить гострі проблеми співіснування старих і нових суспільних відносин у перехідний період, оскільки недоліки обох типів відносин часто підсилюють одні одних⁶⁰.

Загалом можна приєднатися до думки, яка висловлена, наприклад, у працях О.Богомолова та О.Норгаарда, про те, що неможливо віддати перевагу шоковій терапії або градуалізму без аналізу специфічних умов конкретної країни. Саме такий аналіз має бути основою

⁵⁹ Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – Київ : Знання України, 2002. – С. 29; *Норгаард О.* Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 108; *Полтерович В. М.* Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 313; *Шен Л. Ц.* Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – С. 27.

⁶⁰ *Норгаард О.* Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 354; *Сурмин Ю. П.* Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – Киев : МАУП, 2004. – С. 121; *Шен Л. Ц.* Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – С. 26–27.

вибору. На практиці у 1990-ті рр. Румунія, Словенія, Словаччина, Чехія, розпочавши із форсованих перетворень, досить скоро перейшли до більш поступових і обережних заходів⁶¹. Навіть реформи у Польщі, згідно з аналізом В.Полтеровича, не були шоковою терапією порівняно з Російською Федерацією, в якій, наприклад, дуже швидко приватизація перетворила економіку на арену запеклої боротьби трудових колективів, бюрократичних, кримінальних і напівкримінальних угруповань⁶². У цілому слід відзначити, що успішних прикладів масштабного застосування шокової терапії простежується значно менше, ніж градуалізму.

Невід’ємним методологічним положенням під час вироблення стратегії перетворень має бути *врахування суспільної ціни реформ*. Це передбачає аналіз можливих соціальних, економічних, політичних, морально-психологічних та інших негативних наслідків змін. Попри очевидність цього положення, під час обговорення багатьох реформ питання про їх ціну навіть не порушується. Зокрема, при здійсненні економічних реформ є небезпека того, що будівництво нової конструкції господарського механізму виявиться суспільству не по кишені⁶³. Ю.Сурмін і М.Туленков висловлюють думку про те, що ціна реформ залежить від ступеня їх органічності, тобто від міри “насилства” над людьми через руйнування старих соціальних норм і цінностей, інститутів і організацій тощо. Отже, чим більшими є розрив між бажаним і дійсним та намагання влади швидко подолати цей розрив, тим вищою є ціна реформ, оскільки вони в такому варіанті не будуть органічними⁶⁴.

У цьому зв’язку слід особливо виділити гуманітарну складову ціни реформування. Наприклад, фахівці звертають увагу на потребу

⁶¹ Богомолов О. Т. Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – С. 49–50; Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 353.

⁶² Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 250.

⁶³ Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 1999. – № 3. – С. 35; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 66.

⁶⁴ Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – Киев : МАУП, 2004. – С. 119.

врахування людської ціни економічних реформ у країнах Південно-Східної Азії під проводом авторитарних політичних режимів, які широко використовують тиск і відверте насильство над суспільством, що зачіпає життя, здоров'я і елементарні особисті права громадян⁶⁵.

У працях В.Полтеровича виділяється *три узагальнених чинники*, що визначають суспільну ціну економічних реформ⁶⁶. Першим із них є *прямі витрати на проведення реформ* (розробка, узгодження та реалізація програми перетворень, діяльність відповідних забезпечуваних структур), що пов'язано з відволіканням ресурсів із традиційних сфер державних витрат. Наприклад, приватизація в Російській Федерації 1992–1994 рр. була пов'язана з витратами на розробку її програми, створення системи організаційних структур як для її проведення (чекові інвестиційні фонди, комісії з приватизації на підприємствах), так і для управління нею (Державний комітет Російської Федерації з управління державним майном, Російський фонд федерального майна), на друк і роздачу населенню 150 млн приватизаційних чеків, проведення десятків тисяч чекових аукціонів тощо.

Другим чинником є *дезорганізація економіки* в двох аспектах. По-перше, у процесі реформування руйнування старої системи часто відбувається до того, як виявиться ефективність нової. Економічні суб'єкти поспішають зайняти нові ніші раніше від інших у передчутті майбутніх доходів, проте лише частина з них реалізує свої очікування, а в результаті суспільство зазнає втрат. По-друге, дезорганізацію спричиняє неузгодженість дій різних економічних суб'єктів, включаючи державу, у перехідному процесі руху до нового рівноважного стану. Наприклад, у програмах лібералізації цін, реалізованих у низці постсоціалістичних країн на початку 1990-х рр.,

⁶⁵ Васильев В. Ф. Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. трудов / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 62.

⁶⁶ Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 1999. – № 3. – С. 36–37; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 62, 64–66, 249, 319; Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 2005. – № 1 (28). – С. 18.

приховано передбачалося, що після вивільнення ціни встановляться на рівноважних значеннях за досить короткий час. Але виявилось, що перехідний процес обчислюється роками. У цьому процесі попит на товари і рівень їх виробництва змінювалися настільки швидко, що економічні суб'єкти не встигали ефективно маневрувати ресурсами. Частина потужних виробництв простоювала через відсутність сировини чи попиту на вироблену продукцію, а частина вироблених товарів не знаходила збуту і втрачалася.

Третім чинником є інтенсифікація стихійних процесів перерозподілу так званої *перехідної ренти* – рентних доходів, що вивільняються внаслідок зміни в процесі реформування системи обмежень, які діють в економіці. Нагадаємо, що взагалі під рентою розуміється дохід з капіталу, землі або майна, який власники одержують регулярно, не займаючись підприємницькою діяльністю⁶⁷. У процесі переходу від одного стану економічної рівноваги до іншого деякі суб'єкти отримують змогу здобувати ренту виключно завдяки позиціям, які вони займають. Будь-яка реформа створює передумови для інтенсифікації зазначених процесів, що включає в себе посилення боротьби за пріоритетні позиції, розширення масштабів тіньової діяльності, лобіювання і корупції, зростання злочинності та ін. Боротьба за ренту відволікає багатьох людей і великі матеріальні ресурси від процесу виробництва, призводить до різкої диференціації доходів і формування стійких неефективних економічних інститутів⁶⁸.

Зазначене зумовлює ще одне методологічне положення, згідно з яким у межах стратегії реформ потрібно передбачати заходи щодо *стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти* шляхом її часткового вилучення державою та стимулювання виробничої діяльності. Добре продуманий процес вилучення ренти за рахунок перехідної системи оподаткування та інших заходів державного регулювання не дає змоги розвиватися стихійним перерозподільним процесам, що призводять до зростання тіньової економіки

⁶⁷ Рента // Энциклопедический словарь экономики и права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13468/%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90.

⁶⁸ Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 1999. – № 3. – С. 37; Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 65–66, 249, 319.

і злочинності. Поряд з цим необхідно передбачати для економічних суб'єктів можливості ефективно вкладати у виробництво через організацію і часткове фінансування державою великих інвестиційних проєктів, наприклад спрямованих на впровадження інноваційних технологій⁶⁹.

Після планово-проектної роботи настає стадія практичного впровадження програм та планів реформ. Ця стадія передбачає упорядкування суспільних відносин, що оновлюються, усунення протиріч, коригування помилок та ін., що потребує належного управління. Таке управління має гарантувати здійснення реформ у зберігаючому, а не руйнівному режимі, та включає, насамперед, **організацію суспільних реформ**⁷⁰. У вітчизняній практиці в останні роки структурно-організаційному забезпеченню реформ приділялася значна увага. Зокрема, у 2014 р. було створено Національну раду реформ як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України на чолі з главою держави. Їй допомагає Виконавчий комітет реформ – допоміжний орган при Президентові України, який покликаний виконувати завдання забезпечення діяльності Національної ради реформ. Директором Комітету є Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесені питання здійснення реформ. При міністерствах створені цільові команди реформ, відповідальні за їх реалізацію у певних секторах державного управління. Загалом в Україні сформовано досить струнку національну модель управління реформами, в межах якої встановлені координативні зв'язки як усередині новоствореної організаційної мережі, так і між елементами цієї мережі та органами державної влади всіх рівнів⁷¹.

Будь-які реформи потребують **кадрового забезпечення**, оскільки їх планують та впроваджують люди. Як зазначає І.Бідзюра, успіх або провал реформ безпосередньо залежить від світогляду, філософії, загальнонаукової та конкретно-наукової підготовки рефор-

⁶⁹ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 320, 323–324.

⁷⁰ Кравченко С. О. Управління суспільними реформами : навч. посіб. / С. О. Кравченко. – Київ : УкрСІЧ, 2014. – С. 98.

⁷¹ Національна модель управління реформами : погоджена на засіданні Національної ради реформ 24 груд. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/reforms_governance_model_final_ua_0.pdf.

маторів⁷². У цьому зв'язку на вищому державному рівні необхідно формувати *спеціальні експертні групи*, що безпосередньо допомагають політичним лідерам реформ. Членами таких груп можуть бути як працівники державного апарату, так і неурядових організацій, університетів, мозкових центрів тощо. О.Норгаард виділяє групи експертів – так звані “технополи” або “команди зміни”, від яких часто залежить політика реформ. Експерти-радикали тільки тоді отримують політичну вагу, коли мають підтримку політичних лідерів. Таким чином, досвідчені експерти-радикали і політичне лідерство – це категорії, що доповнюють одна одну і обидві потрібні для перетворення реформаторських ідей на політику⁷³. У цьому зв'язку до ключових завдань кадрового забезпечення суспільних реформ доцільно віднести комплектування спеціально підготовленими кадрами структур, що виконують координаційні функції в процесі реформування.

В.Лексин та А.Швецов відзначають, що реформа – організаційна дія, яку реалізують не політики, а чиновники. Згідно з цим головною технологічною умовою кадрового забезпечення реформ є поєднання стійкого реформаторського “верху” з високим професіоналізмом і політичною нейтральністю середньої та низової виконавчих ланок. На думку цих авторів, загальна технологія кадрового забезпечення реформ має передбачати жорстке розмивання дореформеного кадрового потенціалу на вищих ключових посадах і формування нової управлінської еліти на всіх рівнях державного апарату⁷⁴.

Отже, головною складовою кадрового потенціалу реформ можна вважати прошарок вищих державних службовців, які налаштовані на позитивні зміни та спроможні їх реалізувати. Такі посадові особи, яких доцільно назвати “лідерами змін”, повинні бути здатні роз'яснювати цілі реформ, розробляти відповідні плани та координувати зусилля з їх впровадження, енергійно просувати зміни, готува-

⁷² Бідзюра І. П. Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. – Київ : Навч. книга, 2004. – С. 84.

⁷³ Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Га-лушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – С. 278.

⁷⁴ Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 41–42.

ти до них службовий персонал, створювати сприятливе середовище для реформ. Думається, що такі фахівці за особистісними якостями мають відповідати виділеному П.Штомпкою типу *прогресивного діяча*, який прагне та спроможний змінити суспільство на краще. Цей діяч поєднує в собі такі якості: творчість; незалежність; адекватне усвідомлення реальності; активне ставлення до зовнішніх умов; повагу до традицій; віру в залежність майбутнього від людських зусиль. Стиль діяльності прогресивного діяча включає дві основні риси. Вирішальною з них є самотрансценденція, тобто здатність виходити за межі власних можливостей шляхом навчання, тренування, самоконтролю тощо. Іншою рисою є свобода, як негативна “свобода від”, що дає можливість зберігати незалежність від обставин, так і позитивна “свобода для”, що дає змогу впливати, модифікувати та долати труднощі⁷⁵.

Підсумовуючи, можна сформулювати *принцип реформаторської управлінської еліти*, згідно з яким необхідно формувати прошарок вищих державних службовців, які бажають і здатні стати “лідерами змін” в органах влади в процесі здійснення суспільних реформ. З цього принципу випливає завдання відбору на керівні посади в органах державної влади *осіб з якостями “лідерів змін”*. Перелік таких якостей можна окреслити на основі роботи “Адміністративна реформа. Питання та відповіді” (2000 р.), в якій наведено правила поведінки для керівників під час змін:

- не бійтеся проголошувати зміни і брати на себе керівництво їх запровадженням;
- поширюйте інформацію про зміни настільки швидко та широко, наскільки можливо, і будьте достовірним джерелом інформації;
- намагайтеся залучити своїх підлеглих до процесу змін, враховуючи їхні думки щодо розробки нової системи;
- створюйте справжні мотивації для підтримки процесу змін, тобто поєднуйте просування по службі та поліпшення умов праці з ефективним проведенням реорганізації;
- забезпечуйте об’єктивність та відкритість будь-якої процедури, що оцінює кваліфікацію, вміння чи результати роботи персоналу;

⁷⁵ Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; пер. с англ. ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – С. 64–65.

- показуйте зацікавленість долею тих, хто “програв”, намагайтеся уникнути враження, що ви не піклуєтесь про долю людей, які повинні бути звільнені;

- не дозволяйте втягувати вас у будь-які конфлікти або суперечки, навіть якщо конфліктуючі сторони вбачають у вашій особі арбітра;

- якнайшвидше встановлюйте стратегічні напрями змін у своїй організації і мобілізуйте ресурси навколо них;

- не ігноруйте критику, зауваження чи будь-які пропозиції, що висловлюються з боку ваших підлеглих, навіть якщо вони вам здаються незначними;

- сприяйте запровадженню взаємного обміну найкращим досвідом для згладжування гострих моментів організаційних змін⁷⁶.

Видається, що для дотримання наведених правил керівник має володіти низкою професійних та людських якостей, таких як рішучість, схильність до обґрунтованого ризику, об’єктивність, стратегічне мислення, відкритість, людяність, здатність до навчання, толерантність тощо.

В Україні для підготовки керівних кадрів нової генерації свого часу був створений Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”. Він призначався для добору, залучення та підготовки найбільш обдарованих громадян України до впровадження реформ у пріоритетних сферах державного управління⁷⁷. Підтримуючи саму ідею Президентського кадрового резерву, слід зазначити, що він був започаткований лише у квітні 2012 р., тобто майже через 2 роки після початку реалізації Програми економічних реформ. Механізм цільового працевлаштування осіб, зарахованих до цього резерву, не сформувався, тому вони, фактично, не відіграли відведеної їм ролі в суспільних змінах. Цілком логічно, що у вересні 2014 р. функціонування Президентського кадрового резерву було припинено⁷⁸.

⁷⁶ Адміністративна реформа. Питання та відповіді / уклад. : Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, О. Лещенко за консульт. В. Авер’янова, І. Коліушка. – Київ : [б. в.], 2000. – 25 с.

⁷⁷ Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 // Уряд. кур’єр. – 2012. – 13 квіт.

⁷⁸ Про припинення функціонування Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 2 верес. 2014 р. № 702/2014 // Уряд. кур’єр. – 2014. – 6 верес.

У загальному випадку кадрове забезпечення реформ передбачає певне **збільшення адміністративного апарату**, що є майже нормою⁷⁹. Створення спеціалізованих організаційних структур з управління реформами з необхідністю пов'язане зі збільшенням кількості чиновників. Водночас намагання покласти реформаторські управлінські завдання на існуючі структури без розширення штатів, як правило, призводить до неефективного вирішення цих завдань, оскільки вони розглядаються відповідними управлінцями лише як “побічна”, не дуже важлива діяльність.

Необхідною складовою управління впровадженням реформ є **мотивація**, що включає ідентифікацію потреб, інтересів, цінностей різних соціальних груп, прошарків, вибір мотиваційних засобів та власне стимулювання їх підтримки й участі в реформах.

Науковці виділяють певні напрями створення або посилення мотивації до суспільних реформ. Зокрема, обов'язковою умовою їх успішного проведення є **суспільні очікування змін**, які можуть об'єктивно існувати і не змінюватися в процесі реформування, проте часто потребують цілеспрямованого формування. У цьому зв'язку реформи рекомендують починати з обґрунтування тези про кризовий стан суспільства, що вкрай потребує змін. Незадоволення наявним станом справ повинно бути загальним і тривалим, тому іноді його навіть штучно посилюють⁸⁰. Далі в процесі реформування з метою уникнення пасток часткових реформ на кожному їх етапі доцільно формувати масові очікування подальших змін. Зокрема, на поведінку економічних суб'єктів впливає інформація про значне зменшення або зникнення вигоди, яку вони будуть отримувати за рахунок недосконалості проміжного інституту.

В.Полтерович доводить необхідність **запровадження системи стимулів**, завдяки яким економічні суб'єкти намагатимуться сприяти або, принаймні, не перешкоджати перетворенням⁸¹. При розробці мотиваційних заходів доцільно враховувати попит на інсти-

⁷⁹ Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 41.

⁸⁰ Там же. – С. 16–30.

⁸¹ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 320–321.

тути, оскільки кожен з них створює передумови для надання людям певних послуг, таких як безпека, ефективне прийняття рішень, державні доходи тощо. Нерідко одні соціальні групи вважають новий інститут корисним і готові докладати зусиль для його впровадження, а інші – шкідливим і готові боротися за збереження діючих норм⁸². Тому знання співвідношення прихильників і противників того чи іншого інституту дає змогу визначити цільові аудиторії, які потребують мотивації, та вибрати адекватні засоби стимулювання.

Важливим напрямом мотиваційних дій є **забезпечення до-статньої компенсації** групам населення, які програють на певних етапах реформ, на основі аналізу того, які соціальні групи виграють чи програють у результаті перетворень. Раціональна соціальна політика є необхідною умовою успіху реформ. Адекватні компенсаційні заходи сприяють дотриманню принципу соціальної справедливості, зменшуючи невдоволення людей і тим самим розширюючи соціальну базу підтримки реформ. За відсутності такої компенсації ті, хто програють, навіть перебуваючи в меншості, нерідко здатні перешкодити реформам або принципово спотворити їх ідеї у процесі практичної реалізації⁸³. Наприклад, це стосується державних службовців, тому, проводячи масове скорочення або оновлення управлінського апарату, потрібно передбачати певні механізми компенсації звільненим працівникам.

Зокрема, одним із найважливіших чинників успішної реструктуризації економіки в Польщі та Угорщині були високі пенсії та виплати по безробіттю на початкових етапах реформи. Це полегшувало зміну менеджерів і скорочення персоналу. У найбільш успішних країнах Центральної і Східної Європи держава надавала підприємствам значну допомогу. Масова та відносно безболісна зміна управлінців у межах адміністративної реформи 1983 р. в Китаї виявилася можливою завдяки вражаючому переліку пільг, наданих відставникам: їм зберегли доступ до урядової інформації, службові автомобілі

⁸² Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 67–68.

⁸³ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 252, 322; Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 2005. – № 1 (28). – С. 19.

та квартири; вони отримали право на щорічну тринадцяту зарплату; багато з них стали радниками нових посадовців⁸⁴.

Управління впровадженням реформ передбачає також **конт- роль**, що включає чітке визначення очікуваних результатів реформ за допомогою кількісних та якісних показників, моніторинг і оцінку перебігу реформування, коригування, у разі потреби, реформаторських дій, планів та, можливо, перегляд стратегії реформ.

У процесі контролю суспільних реформ важливе значення має дотримання низки загальних принципів контролю в галузі державного управління, що виділені, наприклад, В.Бакуменком⁸⁵. Передусім обов'язковою умовою дієвості будь-якого контролю є його відповідність **принципу наявності нормативів**, що передбачає існування об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів (стандартів), у цьому випадку – показників, які дають змогу оцінити ступінь досягнення цілей реформ, що є обов'язковою умовою реалізації функції контролю. Базовим для контрольної діяльності є також відомий **принцип зворотного зв'язку**, згідно з яким на основі аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій потрібно коригувати останні для досягнення визначених цілей реформ. Необхідною умовою реалізації такого принципу є належним чином організований **моніторинг**, що забезпечить контроль за необхідною та достатньою інформацією⁸⁶. Тому доцільно створювати спеціальні механізми моніторингу впровадження реформ як з погляду виконання запланованих заходів, так і з погляду того, якою мірою ці заходи забезпечують досягнення стратегічних цілей. За результатами моніторингу потрібно регулярно проводити оцінку того, чи дійсно досягаються поставлені цілі та чи впроваджуються зміни найкращими способами.

Моніторинг та оцінка дають основу для прийняття рішень щодо подальшого впровадження реформ, у тому числі можливих корекцій. При цьому необхідно дотримуватися **принципу дієвості**

⁸⁴ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 252–253.

⁸⁵ Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 237–239.

⁸⁶ Там само. – С. 239–240.

контролю, що зумовлює обов'язкову, своєчасну та адекватну реакцію на відхилення від запланованих цілей і виявлені порушення. Зокрема, доцільно враховувати і виправляти характерні **помилки двох типів**: інерцію, коли успішна в минулому політика продовжує використовуватися на етапі, для якого вона вже не придатна; передчасне переключення, коли уряд намагається застосувати методи й інструменти, що ефективні лише для майбутніх стадій реформ⁸⁷.

Слід наголосити на тому, що суттєві розбіжності між бажаним та фактичним станом об'єктів реформування можуть свідчити не лише про доцільність коригування конкретних планів та реформаторських дій. Упровадження змін має характеризуватися **гнучкістю**, тобто не можна сприймати стратегію реформ як набір непорушних догм. Наприклад, спротив у процесі змін доцільно розглядати як зворотний зв'язок, що висвітлює важливі моменти, які випали з поля зору реформаторів, зокрема можливі недоречності нововведень⁸⁸. Подібні факти можуть свідчити про потреби коригування певних стратегічних положень. Зазначене дає змогу викласти **принцип коригування стратегій**, що полягає в систематичній оцінці ступеня досягнення цілей суспільних реформ та, у разі потреби, коригуванні стратегії реформування в процесі її практичного впровадження. Наприклад, у Китаї був обраний підхід, що дістав назву “переходити річку, намагаючи каміння на дні”, тому моделі реформ час від часу зазнавали змін⁸⁹.

Важливий аспект контролю суспільних реформ пов'язаний з уникненням у процесі перетворень інституційних пасток, теорію яких розвинув В.Полтерович. Під **інституційною пасткою** розуміється стійка норма поведінки (інститут), що є неефективною для суспільства порівняно з іншою можливою стійкою нормою (інститутом) за тих самих зовнішніх умов. Стійкість означає, що в разі тимчасового зовнішнього впливу на систему вона залишається в ін-

⁸⁷ Кравченко С. О. Управління суспільними реформами : навч. посіб. / С. О. Кравченко. – Київ : УкрСІЧ, 2014. – С. 107–108.

⁸⁸ Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges: the Caribbean perspective [Electronic resource] / G. Draper. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – Mode of access: <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>.

⁸⁹ Шен Л. Ц. Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – С. 9.

ституційній пастці. Виникнення таких пасток є однією із серйозних небезпек при проведенні реформ⁹⁰.

Як обґрунтовує В.Полтерович, інституційні пастки можуть формуватися у процесі реформування під дією зовнішніх чинників та набувати стійкості за допомогою **п'яти стабілізаційних механізмів** – координації, навчання, сполучення, культурної інерції та лобіювання⁹¹. Координація полягає в тому, що чим більше людей слідує нормі, тим більших втрат зазнає кожна особа при відхиленні від неї. Навчання передбачає поступове вдосконалення технології реалізації нової норми. Під сполученням розуміється формування зв'язків цієї норми з багатьма іншими нормами, тому відмова від неї спричиняє низку інших змін і, отже, певні витрати. Культурна інерція полягає у небажанні людей змінювати стереотипи поведінки, що довели свою життєздатність у минулому. Лобіювання означає, що заінтересовані особи перешкоджають зміні чинної норми, наприклад, створюючи групи тиску в парламенті.

Для виходу з інституційної пастки недостатньо просто змінити фундаментальні зовнішні чинники, оскільки діють перераховані вище механізми стабілізації. Наприклад, рівень корупції не можна стійко знизити лише шляхом збільшення зарплати державних службовців, прийняття антикорупційного законодавства та вжиття репресивних заходів. Натомість необхідно домогтися, щоб витрати діяльності в межах ефективної для суспільства норми та переходу до неї стали меншими, ніж витрати діяльності в межах чинної неефективної норми. Цього можна досягти шляхом впливу на механізми стабілізації інституційних пасток за такими напрямками, як заохочення, санкції, сприяння створенню механізмів репутації, амністія, виховання, взаємодія з громадськістю та ін. Виходу з інституційних пасток значно сприяє розвиток громадянського суспільства⁹².

Отже, невід'ємною складовою контролю суспільних реформ має бути виявлення ознак формування інституційних пасток і здійс-

⁹⁰ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 77, 88–89, 91; Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 2005. – № 1 (28). – С. 20.

⁹¹ Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 74–75, 89.

⁹² Там же. – С. 90, 122–125.

нення відповідного коригування для уникнення цих пасток або недопущення їх стабілізації.

3.3. Модернізація політико-адміністративного управління як імператив формування системи публічного управління

Держава як політичний інститут організації життєдіяльності суспільства в усі часи свого існування, незалежно від традицій, режиму, ідеологій і способу реалізації влади відповідальна за стабільність, розвиток та реалізацію власних управлінських функцій стосовно суспільства. Фактично, йдеться про співіснування в рамках одних організаційних параметрів двох систем – політико-адміністративної, формально організованої й громадської (не політичної, самоорганізованої), від форм і якості взаємодії яких залежать практично всі складові ефективного розвитку держави.

Розвиток самоврядних функцій держави, ефективне управління політико-адміністративних інститутів і громадянського суспільства є не тільки одним з ідеологічних напрямів розвитку сучасної держави, а й умовою пошуку ефективних механізмів виходу з кризи перехідних держав (у яких немає показників успішного сталого розвитку, наявних механізмів та форм соціальної організації і самоорганізації), а також імперативом формування системи публічного управління. Пошук відповіді на питання щодо ефективності влади, системи управління державою, яке гарантує стабільність соціальної системи, соціальну ефективність і прогресивний розвиток завжди є актуальним, починаючи ще з античних часів.

Однак надзвичайно важливим це питання є для перехідних суспільств, які переходять від однієї системи розвитку до іншої, змінюючи старі політико-адміністративні інститути і формуючи модель нових політико-адміністративних інтеракцій із суспільством. Ф.Фукуяма справедливо відмічає, що побудова сильної держави полягає у створенні нових урядових установ і зміцненні існуючих⁹³.

⁹³ Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2006. – С. 4.

Важливим є також пошук відповіді на питання про межі й обсяг зменшення впливу держави на суспільний розвиток і надання суспільству більших повноважень, адже проблема багатьох країн полягає в тому, що в процесі зменшення державного впливу зменшувалась і потужність держави та її інститутів.

Справедливим є твердження, що на шляху побудови ефективної держави є чотири основних взаємопов'язаних аспекти: 1) організаційне проектування та менеджмент; 2) формування політичної системи; 3) легітимність; 4) культурні й структурні фактори. Ф.Фукуяма підкреслює, що до початку 80-х рр. була прийнятна думка, що державні інститути є неважливими, або визначаються завдяки економічним і соціальним підсистемам⁹⁴.

Сучасні тенденції суспільного розвитку свідчать про те, що відбувається перехід від адміністративної держави до держави координаційної, завдання якої полягають у забезпеченні рівного доступу до політичних рішень, стимулювання до розвитку інститутів публічного управління⁹⁵.

Відповідно, це підвищує роль громадських, недержавних суб'єктів, їх роль і вплив на політико-управлінські процеси, зміну форм взаємовідносин у громадських і політико-адміністративних комунікаціях. Погоджуємось із тезою, що такий тип управління є принципово іншим порівняно як із простим адмініструванням, де політичне керівництво є єдиним джерелом політичних рішень, так і ринкових моделей, в основі яких – виключно економічний інтерес, який ґрунтується на отриманні вигоди, а держава за таких умов перетворюється з “адміністративної” на “координаційну”.

Наприкінці ХХ ст. створюються умови для формування нової філософії управління виходячи з необхідності: по-перше, формування нових форм взаємодії між законодавчою і виконавчою гілками влади; по-друге, переорієнтації державної служби на задоволення потреб громадян; по-третє, децентралізації управлінських процесів; по-четверте, установлення співпраці адміністративного апарату і чиновників, а також демократичного контролю за діяльністю системи політико-адміністративного управління.

⁹⁴ Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2006. – С. 48.

⁹⁵ Сморгунув Л. В. Постсоциализм и государство: мобилизация против координации / Л. В. Сморгунув // ПОЛИТЭКС. – 2013. – Т. 9. – № 2. – С. 62–70.

Розвиток системи публічного управління та державної служби акцентує увагу й на аналізі відносин, що формуються в площині взаємодії політики, управління та їх інтеракцій зі зростаючим громадянським суспільством. Визначення предметного поля системи політико-адміністративної взаємодії у перехідний період розвитку держави і суспільства є одним із основних завдань, адже це не тільки дає змогу об'єктивно аналізувати виміри і напрями стратегії реформ, а й у цьому контексті вимагає з'ясування позицій і визначення ролі політиків, управлінців, державних службовців.

Питанням обговорення тривалий час залишається проблема різних аспектів взаємовідносин політичної й адміністративно-управлінської площини, передусім, визначення ролі та міри впливу державних службовців на політику, особливо на процес прийняття й реалізації політичних рішень. У цьому контексті Дж.Абербах і Б.Рокман справедливо підкреслюють, що державні службовці “володіють цінними знаннями про механізми роботи уряду, які відсутні у політичних діячів”⁹⁶ і саме тому дихотомічний підхід щодо їх взаємодії є достатньо відносним, хоча сама ідея політико-адміністративної дихотомії заснована на ідеях правової держави і демократичного контролю з боку суспільства. Відповідно до цієї ідеї стратегію розвитку держави, її політичний курс повинні визначати обрані в демократичний спосіб політики, а реалізовувати державні менеджери – управлінці, державні службовці.

Відомо, що ідея дихотомії пов'язана також з М.Вебером, який чітко розмежовував бюрократів і політиків, але занепокоєння в нього викликала влада бюрократії, за якої реалізація політики уряду замінюється інтересами власного комфортного існування бюрократії.

Саме тому він обґрунтував механізми, що повинні обмежити владу управлінців-бюрократів. Такими механізмами мають стати норми права, дієвий, демократично обраний парламент і, політичні лідери, що призначаються на пости керівників державно-управлінських органів – незаангажовані професіонали і ефективні менеджери. П.Окойн підкреслює, що саме парадигма суспільного вибору

⁹⁶ *Aberbach J. Image IV Revisited: Executive and Political Roles / J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman // Governance. – 1988. – Vol. 1.*

усуває суперечності й відмінності між політиками та адміністраторами-управлінцями⁹⁷.

Системний підхід до аналізу взаємодії політико-адміністративних відносин здійснили Дж.Абербах, Б.Рокман і Р.Путнам у роботі “Бюрократи і політики в західних демократіях”. Вони запропонували чотири варіанти (моделі) взаємовідносин між політичними діячами і державними службовцями. Згідно з першим варіантом (політика – адміністрація)⁹⁸ обґрунтовується дихотомічне розділення політики і адміністрації. Другий варіант передбачає участь урядовців у формуванні політичного курсу, але тільки з експертною оцінкою на основі своїх знань та інформації. Третій варіант припускає, що в політичному процесі можуть брати участь як політики, так і державні службовці, а в четвертій моделі (змішаній) відмінність між рівнем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюється, і відбувається зближення цих двох груп. Підтвердженням тому є повноваження вищих державних службовців, які мають не тільки технічні можливості, а й справляють великий вплив на політику. Також збільшується політичний вплив у разі призначення на вищі пости в державній службі, відбувається вплив кадрів із політики у сферу управління і в зворотному напрямі, що призводить до того, що водорозділ між *політичним* і *адміністративним* поступово нівелюється.

Важливим є те, що згадані моделі більше належать до парламентської або парламентсько-президентської форми правління, до рівнів взаємодії між виконавчою і законодавчою гілками влади, в ідеалі – ефективної співпраці між політиками і управлінцями – державними менеджерами. При цьому виконавча влада поділяється на виконавчу політичну владу (політичних діячів – міністрів діючого уряду) і виконавчу адміністративну владу (міністерства). Так, уряд, реалізуючи виконавчу політичну владу, визначає стратегічні напрями розвитку, водночас міністерства згідно з власними виконавчими повноваженнями реалізують ці рішення в оперативній діяльності. Система державного управління завжди була важливим політичним

⁹⁷ Aucoin P. Administrative reform / P. Aucoin // Public management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, in Governance, 1990. – N 3/2.

⁹⁸ Aberbach J. Image IV Revisited: Executive and Political Roles / J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman // Governance. – 1988. – Vol. 1. – P. 8.

ресурсом, центром владної боротьби, адже зрозуміло, що політику і владу неможливо розділити і всі політичні гравці прагнуть мати цей ресурс, або мати можливість справляти на нього вагомий вплив. У цьому і є особливість цього ресурсу, на відміну від інших – матеріальних благ, грошей, знань та ін.⁹⁹

Актуальною тенденцією еволюції сучасної держави і парадигмою політико-адміністративних реформ стає перехід від авторитарно-командних методів управління до партнерських, суб'єкт-суб'єктних (держава – суспільство), формування координаційного підходу в горизонтальних і вертикальних взаємозв'язках як основного алгоритму формування нової системи публічного управління, формуючи взаємну відповідальність, взаємні інтеракції і взаємну довіру в новому рівні комунікативного процесу держави і громадянського суспільства. Фактично, за таких умов почне формуватися нова система чинників, що впливають на прогресивний розвиток, поява нових суб'єктів-лідерів, в основі впливу яких буде не система (група, клани), фінансові або адміністративні ресурси, а знання, нові комунікації, уміння визначати і досягати суспільних цілей, відповідаючи суспільним очікуванням.

Держава за таких нових умов поступово буде віддавати частину власних управлінських функцій громадянському суспільству (у тому числі й функції політико-адміністративного управління), тим самим зменшуючи власні, адже саме у різноманітності, поєднанні та врахуванні різних поглядів і є потенціал розвитку, на відміну від стагнації, що гальмує розвиток. Відповідно, саме розвиток громадянського суспільства є не тільки умовою зменшення державних функцій, а й умовою зміцнення держави, її ефективного розвитку, фактором, що зменшує ризик її занепаду, перетворення на *failed state*.

Розширення суб'єктності у прийнятті та реалізації політико-управлінських рішень, перерозподіл векторів впливу у механізмі формування влади і владних відносин на посилення ролі й відповідальності організацій громадянського суспільства є ознакою формування якісно нового інституціонально і функціонально оформленого типу управління державою як політичним інститутом відповідно до нових потреб, вимог і прагнень суспільства як асоціації незалежних

⁹⁹ *Aberbach J. Image IV Revisited: Executive and Political Roles / J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman // Governance. – 1988. – Vol. 1. – P. 10.*

демократично і стратегічно зорганізованих груп. Управління, побудоване за такими підходами, принципово відрізняється ще й тим, що механізми його є відкритими, позбавленими бюрократичної централізації та політичної залежності, інноваційними, побудованими на довірі, спільних цілях і взаємній вигоді політичних інститутів держави й організацій громадянського суспільства.

Для цього періоду розвитку державності характерною є наявність елементів не стійких, іноді надзвичайно фрагментарно представлених нових форм взаємозв'язку між суб'єктами політико-адміністративних відносин, влади, громадянського суспільства, профспілками, бізнесом. Також тривалий час можуть існувати і рудименти минулих форм соціальної організації й управління, відповідно, тільки від комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів (стан розвитку громадянського суспільства, ефективні реформи, зовнішній вплив, наявність середнього класу, стабільність і мир у державі, уміння протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам) залежить швидкість проведення модернізаційних перетворень і якісного оновлення всіх складових держави відповідно до визначених цілей і завдань суспільного розвитку.

У цьому контексті варто підкреслити, що за таких умов розвитку громадянської політичної культури, громадянського суспільства в цілому держава починає поступатися частиною своїх управлінських і адміністративних функцій на користь недержавних організацій, які більш ефективно можуть їх реалізовувати в інтересах усього суспільства.

Важливим є питання щодо механізмів прямого і зворотного зв'язку політико-адміністративних інститутів і організацій громадянського суспільства, суспільством у цілому. Фактори свідчать про те, що сталі форми таких утворень (політичні і неполітичні) вже не є ефективними, такими, що працюють на розвиток і саморозвиток держави. Також актуальним завданням сучасного етапу державотворення є налагодження дієвого зворотного зв'язку між структурами та органами держави як політичного інституту й асоціаціями громадянського суспільства для вироблення спільних рішень (на всіх рівнях управлінської вертикалі) на етапах їх обговорення, реалізації та контролю за виконанням. Події останніх років в Україні переконливо засвідчили про надзвичайний потенціал із боку суспільства,

який кардинально впливає на розвиток Української держави й у цілому на політичний вектор, який змінив світ, передусім європейську спільноту.

Основними показниками, що є складовими поняття ефективної держави, є цілепокладання та орієнтація на результат, підвищення ефективності економічних показників державного сектору, оптимізація функцій політико-адміністративного управління, надання якісних адміністративних послуг, ефективний взаємозв'язок функцій стратегічного й оперативного управління, налагодження партнерських взаємовідносин держави з громадянським суспільством.

Аналізуючи об'єктивні причини необхідності сучасних суспільних реформ та виходячи з аналізу традиційних функцій держави, її завдань як політичного інституту, зазначимо, що це передусім – низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання злочинності, соціальну напруженість, а також зростання недовіри до всіх форм владних інституцій. У цьому контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій стосовно суспільства безпосередньо пов'язане із системою функціонування політико-адміністративного управління. Проблема його вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень.

Характеризуючи нинішній стан українського суспільства, необхідно підкреслити, що специфіка його розвитку логічно визначається як соціальна трансформація, що є одним із аспектів соціальної детермінації з усіма притаманними їй властивостями. Насамперед ідеться про зміну традиційних структур управління і стилів політико-управлінської діяльності. У цей період здійснюється активний пошук нових управлінських парадигм, ціннісних імперативів, а також моделей взаємозв'язку політики з управлінням. Важливою складовою модернізаційних змін і реформ у сучасній державі є підвищення ефективності й результативності роботи державних управлінських органів, удосконалення якості надання управлінських послуг населенню.

Успішність сучасних суспільних і політико-адміністративних реформ, що спрямовані на модернізацію всіх сфер життя людей і оптимізацію функціонування держави як політичного інституту, пов'язана з низкою чинників, серед яких одним із вирішальних

є успішна трансформація інституціональної структури, сталість і функціональність її кожної з підсистем, досягнення поставлених цілей і ефективне вирішення завдань суспільного розвитку. Фактично, становлення та утвердження нових соціальних інститутів, їх стійкість та функціональна спроможність є важливою умовою формування у перехідній державі невідворотності модернізаційних перетворень, адже вирішення завдань, що визначаються у вигляді різноманітних стратегій і планів розвитку, пов'язане із суб'єктною складовою втілення їх у практику державно-управлінської діяльності, передусім, з потенційно спроможною інституціональною структурою, демократичними цінностями і сучасними політичними практиками.

Оцінюючи результати більшості сучасних політико-адміністративних реформ, стає зрозумілим, що їх неефективність безпосередньо пов'язана з недооцінкою двох чинників – ігнорування необхідності формування стійкої інституціональної системи у здійсненні реформ і аксіологічної складової модернізаційних змін. Як наслідок виникає суперечність між визначеною стратегією суспільних і політико-адміністративних змін, оперативними завданнями і формальними інститутами як суб'єктами перетворень і ланками комунікативних інтеракцій між інститутами влади і громадянським суспільством. Однак держава виступає провідним механізмом інституційних перетворень, отже, і державні менеджери, і державні службовці мають бути креативними і гнучкими до змін, адже саме вони повинні впроваджувати нові цінності, норми, правила та ефективно здійснювати контроль за їх виконанням. Тут постає питання щодо професіоналізму державно-управлінських кадрів, їх відповідальності, ініціативності та вміння відстоювати публічні інтереси та цінності.

У цьому контексті доречно згадати М.Вебера, який ще на початку XX ст. вказував на необхідність розмежування понять “цінність” і “оцінка”, підкреслюючи, що перше поняття трансформує і перетворює наше індивідуальне сприйняття на об'єктивне судження, а друге – перебуває у межах суб'єктивності. Отже, реалізація визначених політичних цілей і завдань не може бути ефективною, якщо вона не спирається на базові суспільні цінності і на підтримку цих цінностей різними соціальними, демографічними й етнонаціональними групами.

Для другої половини ХХ ст. характерна тенденція активного пошуку ефективних моделей розвитку держави і суспільства, адже саме в цей період держава як політичний інститут починає відставати у своїй еволюції від прагнень і тенденцій розвитку суспільства; відбувається криза патерналістської моделі державно-громадських відносин, відчувається явна тенденція посилення громадського впливу на систему публічної політики і публічного управління. Політика – це особлива сфера соціальної взаємодії, соціальної активності, але саме суспільству як соцієтальній системі, на думку Т.Парсонса, притаманний вищий рівень самодостатності. При цьому завданням політичної системи є забезпечення вирішення поставлених завдань, спільне визначення цілей, підтримання територіальних меж суспільства, забезпечення її існування як самодостатньої соціальної системи.

Суттєвим чинником, що вплинув на інституціоналізацію нових демократичних відносин, був розвиток інформаційного суспільства, завдяки чому функції держави почали трансформуватись від адміністративних до координаційних, від арбітражних до рівноправних з іншими суб'єктами, завдяки підтримці яких тільки і може ефективно реалізовуватися сучасна політика та прогресивний розвиток держави. Фактично, йдеться про те, що суттєвою ознакою успішності сучасних суспільно-політичних реформ, особливо в транзитивному суспільстві, є інституційні модернізаційні трансформаційні зміни та оновлення інституційної структури, адже важливим фактором реалізації прийнятих модернізаційних стратегій є відповідність нових інститутів, інституціональної структури очікуваним результатам реалізації політичних стратегій, цілей і завдань.

Держава, як головний політичний інститут, є ініціатором і суб'єктом реалізації інституціональних перетворень, формування сучасних демократичних цінностей і етичних принципів, застосування нових норм і правил, а також контролю за їх виконанням. Сучасний американський політолог С.Ліпсет запропонував цікавий підхід до розуміння понять “ефективність” і “легітимність” у системі управлінських функцій держави, акцентуючи увагу на тому, що ефективність свідчить передусім про результати роботи політичної системи, насамперед, уміння влади виконувати управлінські і політико-адміністративні функції, задовольняючи прагнення і потреби

суспільства, у тому числі, ураховуючи вплив соціальних груп, незадоволення з боку яких може справляти деструктивний вплив на стабільність державного устрою і суспільний розвиток¹⁰⁰.

Поняття легітимності він пов'язував зі спроможністю еліти формувати і підтримувати думку про те, що існуючий інституціональний порядок, передусім наявні політичні інститути є найкращими й успішними для конкретного етапу розвитку держави.

У цьому контексті Т.Парсонс акцентує увагу на тому, що політика – це особлива сфера соціальної взаємодії, соціальної активності. Однак саме суспільству (яке він розглядає як соціетальну систему) притаманний вищий рівень самодостатності, водночас політична система забезпечує спільне визначення цілей і вирішення поставлених завдань, підтримання територіальних меж суспільства, тим самим сприяючи його існуванню як самодостатньої соціальної системи. Зрозуміло, що сучасні суспільства не існують поза державною формою їх організації, як правило, йдеться про національні держави (nation states).

Досвід еволюції транзитивних суспільств від тоталітаризму до демократії свідчить, що не завжди стратегія і напрями визначених модернізаційними реформами суспільно-політичних змін збігаються з інституційними трансформаціями і формуванням нових сталих інститутів, спроможних функціонувати та адаптуватись в умовах нових викликів, цілей реформ і завдань суспільного розвитку.

На жаль, практика модернізаційних реформ транзитивних суспільств свідчить про те, що функціонування нових політичних і управлінських інститутів дуже часто має декларативний характер, а фактично прийняття стратегічних державно-управлінських рішень, які пов'язані з розвитком держави і суспільства, є далеким від демократичних форм, ураховуючи групові кулуарні бізнес або політичні інтереси, що сприяє формуванню стійких суперечностей між діяльністю формалізованих політико-управлінських інститутів і реальними діями в практичній площині.

Проте відомо, що коли державні інститути не справляються з виконанням покладених на них функцій, на поверхню (приховано або явно) виходять інші, квазідержавні, які перебирають на себе і

¹⁰⁰ *Lipset S. M. The social requisites for democracy revisited / S. M. Lipset // American sociological review. – 1994. – Vol. 59. – N 1. – P. 1–22.*

починають виконувати функції формальних інститутів. Причиною подібних явищ можуть бути як об'єктивні фактори – відсутність реальних умов і суб'єктів, спроможних до інноваційного розвитку, інституційних змін, реальної зацікавленості у здійсненні модернізаційних перетворень, спільних цінностей у влади і суспільства, так і суб'єктивні – брак професіоналів, ефективних стратегій розвитку, бюрократичні або авторитарні тенденції в системі управління, корупційні й тіньові схеми.

Крім того, фрагментарні або косметичні зміни політичних і державно-управлінських (адміністративних) інститутів призводять до гальмування процесу реформ, їх імітації, зростання негативних чинників і ознак у системі політико-управлінських функцій держави і тенденціях суспільного розвитку, що може призвести до кризи всієї системи державного управління. Зрозумілим є й те, що інституційні новації і зміни не завжди сприймаються елітами, бюрократією з оптимізмом, адже власні корпоративні інтереси, бажання захистити і зберегти власне місце в системі може бути чинником, який нівелює реформи, прогресивний розвиток, дискредитуючи їх сприйняття з боку суспільства, сприяючи інституційній стагнації та кризі у розвитку держави. Означені тенденції негативно впливають і гальмують не тільки реалізацію власне реформ, а й унеможливають сталий інноваційний розвиток, що може взагалі призвести до феномену *failed state* – держави, яка не відбулася. Саме тому вибір ефективної моделі реформування держави, що перебуває в транзитивному періоді свого розвитку, є шляхом забезпечення сталого розвитку суспільства і політико-адміністративних інститутів держави.

Отже, важливою складовою успішної реалізації модернізаційних реформ є формування нової суб'єктної складової в процесі створення ефективної системи соціальних (політичних, економічних, управлінських, культурних) інститутів, спроможних реалізовувати визначені стратегії й модернізаційні реформи, бути дієвим актором і ефективним менеджером у новій системі публічного управління. Реформування процедур розробки та впровадження інститутів публічного управління повинно формуватись з урахуванням рівня політичної конкуренції, політико-адміністративного дизайну, якості механізмів реалізації прийнятих політико-управлінських рішень.

Взаємозв'язок політичної модернізації інституційних трансформацій свого часу переконливо обґрунтував С.Гантінгтон, який, зокрема, зазначав, що стратегію модернізації публічного управління можна представити як інституційний дизайн, що враховує інтереси різних груп, пов'язаний з визначеною політичною стратегією і політичними цілями, і який реалізується через систему нормотворчості¹⁰¹.

Специфіка політико-адміністративних інститутів визначається своєрідним поєднанням політичних інтересів суб'єктів, уключених у процес публічного управління. Фактично, ці інститути пов'язують політичний і адміністративний рівні управлінських функцій держави, а в цілому політико-адміністративні інститути є управлінськими інструментами, що володіють адміністративним потенціалом регулятивної дії і є результатом рішень, компромісів і переговорів владних суб'єктів, зацікавлених у державних рішеннях.

Однак при цьому баланс політичного й адміністративного в системі публічного управління є однією з головних проблем, оскільки її існування призводить до розривів між політичними деклараціями і реальною дійсністю. Ця проблема постійно актуалізується через властиві бюрократії політичні амбіції, з одного боку, і прагнення політичної еліти використовувати адміністративний апарат для зміцнення власного владного потенціалу, з другого. Фактично йдеться про інституціональне будівництво, інституціоналізацію нових політико-адміністративних інститутів, що відповідають процесу формування відповідного рівня публічних і політико-адміністративних відносин, рівню політичної конкуренції, професіоналізму, дієвості та відповідності прагненням суспільства. Модернізація системи публічного управління передбачає, крім чітко визначеної стратегії, також формування нових дієвих політико-адміністративних інститутів.

¹⁰¹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-традиция, 2004.

ЗАГАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

4.1. Ментальність українського народу у формуванні морально-ціннісних імперативів сучасної України

У цивілізованих суспільствах протягом їх історичного розвитку виникають та формуються соціальні чинники, які впливають на подальші процеси функціонування цих суспільств. Одні й ті ж чинники залежно від обставин можуть справляти як позитивний, так і негативний вплив. Навіть можливі такі обставини, коли деякі чинники водночас впливають позитивно на одні сфери функціонування суспільства та негативно – на інші. Однак у цьому разі нас цікавлять ті цивілізаційні феномени сучасного українського суспільства, які можуть бути охарактеризовані як морально-ціннісні та у взаємодії потенційно можуть позитивно впливати або дійсно впливають на його становлення та розвиток. Свого часу І.Кант увів у широкий обіг поняття “категоричний імператив”¹, як визначення обов’язкової загальнозначущої моральної настанови (на протигагу особистому принципу – максимі) будь-якої діяльності.

Водночас коли модернізаційні процеси в Україні набирали обертів, в її духовній сфері усвідомлювалося значення національної традиції. Такі українські мислителі ХХ ст., як В.Липинський і Д.Чижевський роблять її предметом філософської рефлексії. Зокрема, Д.Чижевський писав, що однією із найбільш визначних рис культурного життя є існування “традиції”, тобто тенденції заховувати, утримувати певні культурні факти, що великою мірою нагадує індивідуальну пам’ять².

Колективна ідентичність радянського суспільства, подібно до колективної ідентичності новоєвропейського суспільства, яке, на думку Ю.Габермаса, “розвивалось під впливом абстракцій легаль-

¹ Кант И. Критика практического разума / И. Кант // Соч. : в 6 т. – М. : Мысль, 1964. – Т. 4. – С. 50.

² Чижевський Д. І. Початки і кінці нових ідеологій / Д. І. Чижевський // Історія філософії України : хрестоматія. – Київ : Либідь, 1993. – С. 471–482.

ності, моральності й суверенності”³, також будувалася на основі абстракцій, що виходять за межі партикулярної культурної традиції. Для радянського суспільства був властивий дисбаланс між індивідуальною і колективною інтеграціями – тут домінувала ідентичність, що була сформована на ідеологічній та класовій основі, тоді як етнічна, релігійна, культурна ідентичності були майже витіснені у сферу індивідуальної ідентичності, яка при цьому відігравала другорядну роль. Тому зрозуміло, чому домінантною на сьогодні стає тенденція до зберігання своєї національної самобутності, що виявляється не стільки в політичній, а в етнонаціональній ідентифікації. При цьому слід наголосити, що подібна ідентичність не тільки заступає місце втраченої колективної ідентичності, а й слугує своєрідним порятунком від характерного для західних країн процесу гомогенізації, що, за висловом Ч.Тейлора, “вимітає геть традиційні основи ідентифікації”⁴.

В усіх цих країнах існування демократичних процедур легітимації та реалізації влади, у принципі, не гарантує дотримання демократичних прав та свобод громадян, захист незалежності та гідності особистості від будь-яких форм примусу. Навчитися жити в диференційованому соціальному і моральному просторі – одне з головних завдань, яке сьогодні має вирішувати посткомуністичне суспільство.

Тому нині перед посткомуністичними країнами стоїть складне завдання критичної рефлексії і над власною історією та культурною спадщиною, і водночас над західною ліберальною традицією, аби знову не сформувати гомогенне суспільство на кшталт радянського. Загалом посткомуністичним суспільствам, і зокрема українському, властиве домінування соціалістичних моральних настанов і цінностей, тобто цінностей, що зберегли своє значення з радянської доби. Сьогодні їх вплив здебільшого виявляється у вимозі розвитку соціально орієнтованої економіки, що протиставляється вільному ринку з його принципом *laissez-faire* (“принцип невтручання”), зосередженому на захисті людей та їх власності, національній безпеці та наданні обмеженої кількості суспільних благ, а також націоналістичних цін-

³ *Habermas J. Autonomy and Solidarity / J. Habermas. – London, 1986. – P. 251–252.*

⁴ *Taylor Ch. Hegel and Modern Society / Ch. Taylor. – Cambridge, 1999. – P. 133.*

ностей, або ж цінностей національної культурної традиції; ліберальних цінностей та цінностей, властивих демократичному суспільству⁵.

Попри те, що в політичній думці України завжди домінували націоналістичні та соціалістичні теми – це, зрештою, підтверджується переважанням саме соціалістичних цінностей у посткомуністичних суспільствах – можна зауважити і певні позитивні тенденції в ціннісній динаміці сучасного українського суспільства. Ідеться про поступове зростання правової свідомості громадян, відчуття дефіциту політичних свобод, хоча матеріальний добробут усе ще оцінюється значно вище, ніж громадянські права. Водночас, зважаючи на те, що надто низьким залишається рівень довіри до демократичних інституцій (наприклад таких як парламент, місцеві органи самоврядування) і дуже високим рівень довіри до таких традиційних інституцій, як церква, можна говорити про переважання в нашому суспільстві, зрештою, так само як і в багатьох інших східноєвропейських, традиційної моралі.

Посткомуністичні країни розвиваються відповідно до логіки формування (колективної) ідентичності (тобто через протиставлення себе іншому), а не за логікою солідарності на основі визнання прав одне одного (демократичної солідарності). Можна погодитись із твердженням, що “нормативна серцевина демократії полягає у структурі взаємного визнання”, яка, на відміну від логіки ідентичності, “не виключає інших персон”, а, навпаки, підтримує співіснування чужих стосовно одне одного людей. Звідси зрозуміло, що демократична солідарність, яка є необхідною умовою для існування демократії в сучасному плюралістичному суспільстві, що йому властивий високий рівень диференціації інтересів, ціннісних орієнтацій, нормативних структур, стає, як свідчить А.Гонет⁶, результатом визнання вільними та рівноправними індивідами один одного на основі спільної моралі й цінностей. Справді, спільні для всіх людей, такі, що поділяються ними, цінності спрямовують індивідуальну діяльність і створюють між індивідами почуття єдності. Таким чином, за умов ціннісної та нормативної диференціації, установлення со-

⁵ Miller W. Values and Political Change in Postcommunist Europe / W. Miller, S. White, P. Heywood. – London, 1998. – P. 2, 107–229.

⁶ Honnet A. The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts / A. Honnet. – Cambridge, Massachusetts, 1995. – P. 92–131, 179.

лідарності в українському соціумі потребує інтерналізації суспільством відносин взаємного визнання, поваги до індивідуальності, розрізнення, замість гомогенізації, що має супроводжуватись інституціалізацією принципів демократичної легітимності та основних прав. Це стає однією із головних моральних настанов громадянського суспільства в Україні.

Комунікативна теорія наголошує на тісному зв'язку між принципом солідарності й ідентичністю (індивідуальною і колективною), що є однією з вимог для нормативної моделі демократії, яка розробляється в межах цієї теорії, а саме – деліберативної демократії. Це означає вимогу, висловлюючись мовою Ю.Габермаса, піднесення над особливими життєвими формами. У концепції Ю.Габермаса інтеграційна міць солідарності суспільства постає альтернативою системній інтеграції на основі грошей і влади. Саме солідарність, згідно з твердженням німецького дослідника, править за основу для єдності людей у моральному дискурсі, комунікативній спільноті та є підґрунтям для формування ідентичності індивіда через визнання⁷. Проте вимога Ю.Габермаса часто вступає у суперечність із логікою розвитку соціально-політичних відносин, яка може призводити до ситуації, коли задекларовані моральні принципи можуть суперечити реальній політичній діяльності, тобто коли власне вимога демократії перетворюється на ідеологічний концепт. Саме така ситуація спостерігається в посткомуністичних суспільствах. Разом із тим дискурсивна етика вимагає від індивіда формування нової колективної ідентичності, що “здатна стверджувати групове “Ми” і водночас зрощувати солідарність безлічі групових ідентичностей, які складають сучасне громадянське суспільство”⁸. При цьому і така ситуація характерна для України: проголошення пріоритету ліберальних моральних цінностей та свобод входить у суперечність із формуванням солідарності на основі цінностей партикулярної культурної традиції, зрештою, з домінуванням неполітичних форм інтеграції. Понад четверть (27%) опитаних в Україні вважають себе громадянами колишнього СРСР. Найбільше таких серед жителів

⁷ *Habermas J. Autonomy and Solidarity / J. Habermas. – London, 1986. – P. 251–252.*

⁸ *Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория / Дж. Коэн, Э. Арато. – М., 2003. – С. 495.*

Півдня і Сходу країни, етнічних росіян, представників старших вікових груп⁹.

Не можна забувати і про те, що державна влада несе не тільки морально-психологічну відповідальність перед суспільством за свої рішення і дії, і навіть не лише юридичну, тобто таку, що встановлена законом, відповідальність, але ще й історичну відповідальність, оскільки вона відповідальна за свої справи й перед сучасним, і перед майбутніми поколіннями. Історія свідчить, що головним джерелом і стимулятором відповідальності суб'єктів державної влади (політичних діячів, інститутів, органів, державних службовців тощо) виступають моральні цінності – суспільно значущі ідеали і цілі, глибоке усвідомлення інтересів і потреб народу й країни, їх головних внутрішніх і зовнішніх завдань. Якщо немає глибоко обґрунтованих ідей і цілей, якими мають керуватися суб'єкти влади, то їх місце займають вузькоєгоїстичні прагнення як особистісні, так і кланово-групові, що йдуть урозріз з інтересами суспільства.

Ще однією важливою складовою морально-ціннісного імперативу є небезпека формування в Україні споживацької моралі, оскільки споживацькій моралі відповідає, як правило, і споживацька ідеологія, для якої вища мета, ідеал суспільно-політичного розвитку – це суспільство масового споживання, у якому вся енергія спрямовується на консервацію статус-кво, самозбереження.

Творчість, високі поривання безкорисного служіння людям, любові до ближнього в такому суспільстві оцінюється як патологія, дивацтво чи принаймні один зі способів розвіяти нудьгу, але не як самореалізація внутрішньої суті людини, її вселенського призначення. Відповідно, організується вся система суспільного життя – усі економічні, соціальні, політичні, духовні інститути працюють таким чином, щоб забезпечити парадоксальне поєднання формальних свобод із жорсткою системою заданих правил життєдіяльності – місця в соціальній ієрархії, ролі в політичному житті, частки у споживанні матеріальних і духовних благ, способу організації дозвілля тощо.

Уся система суспільного життя постає як чітко відлагоджений, добре керований механізм, що працює, однак, на самознищення. Де-

⁹ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України // Проект “Формування спільної ідентичності громадян України в нових умовах: особливості, перспективи і виклики”. – Київ, 2017. – С. 14.

формована мораль, національна самосвідомість невпинно ослаблює життєздатність суспільного організму. Поглиблюється відчуженість між людьми, апатія, духовна спустошеність і як наслідок – моральна деградація. Духовне життя дедалі витісняється масовою культурою – справжнім духовним наркотиком, який, подразнюючи певні рецептори, приносить чуттєве задоволення, але пригнічує й руйнує здатність мислити і творити.

Для розуміння формування та становлення моральних настанов сучасного українського суспільства проведемо можливі паралелі на основі визначення менталітету українського народу та архетипових відмінностей.

У сучасній науці, на думку дослідниці О.Терент'євої, склалися принаймні три підходи: перший – менталітет розглядається як сукупність усвідомлених уявлень, символічних образів і цінностей; другий – акцент робиться на колективно-підсвідомих компонентах; третій – підкреслюється, що менталітет – це сфера як свідомого, так і підсвідомого, пов'язаних між собою. На підставі узагальнення характеристик цього явища пропонується таке визначення: менталітет – це стійкий спосіб світосприйняття, який зумовлює форму реагування особистості, співтовариства на різні соціальні подразники, має колективний прояв і передбачає активне сприйняття світу, притаманний тим, хто живе в конкретній культурі та належить до однієї нації і безпосередньо впливає на форму та політико-правовий режим державного устрою. Ядром менталітету є архетипи, стереотипи, міфологеми, традиції, ієрархізовані норми та цінності, які задають певні орієнтири поведінки для індивіда. Менталітет є підґрунтям для ідеології та політики. Із часом він може змінюватися через зміну чинників його формування¹⁰.

Треба визначити, що сучасний етап розвитку українського суспільства та його культури перебувають у ситуації ціннісного хаосу та невизначеності. Відбувається зміна ціннісної парадигми: попередня система цінностей витісняється з масової свідомості, а нова поки що недостатньо сформована. Українське суспільство будується вже не стільки на спільних цінностях, укорінених у життєвому сві-

¹⁰ Терент'єва О. Л. Менталітет як чинник розвитку державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Терент'єва Ольга Леонідівна. – Харків, 2010. – 18 с.

ті, скільки на певній нормативній системі, яка є певним компромісом між інтересами тих чи інших суспільно-політичних та етнічних груп. І навіть основні класичні моральні цінності сучасного суспільства, такі як рівність, свобода, справедливість, солідарність, що стали гаслами демократичних революцій у всьому світі та базовими для сучасної демократії, фактично формальні.

Тому за цих нових умов на рівні філософської рефлексії необхідно осмислити ситуацію та провести науково-теоретичний аналіз впливу ментальності українського народу на гармонізацію суспільно-владних відносин в країні, що дасть можливість забезпечити новий рівень моральної і політичної культури, а головне сформувати нове розуміння цінностей у взаємодії держави з громадянським суспільством.

Цінності української культури є особливо архетиповими, серед яких, на нашу думку, для становлення громадянського суспільства в країні мають стати такі ментальні моральні цінності: 1) індивідуалізм як найсуттєвіша риса українського буття; 2) світоглядна толерантність; 3) консервативність української ментальності; 4) прагнення до особистої свободи.

Український індивідуалізм базується на певному ставленні до громади – він є хutorянським індивідуалізмом, корелятом якого є безпосередня спільнота. Такий індивідуалізм ґрунтується не на автономності особистості, суверенності її розуму, здатності до дискурсивної легітимації соціальних та етичних норм, які б забезпечили соціальну інтеграцію, а на безпосередньому протиставленні себе громаді¹¹.

Водночас не можна не погодитися з думкою І.Поліщука про те, що своєрідний український індивідуалізм може бути важливою передумовою для розбудови в незалежній Україні розгалуженого громадянського суспільства, заснованого на ліберальних принципах. Однак для цього має здійснитися істотна трансформація змістовної суті самого індивідуалізму, який мусить вийти поза межі побутового рівня й охопити вищий, громадсько-політичний рівень відносин¹².

¹¹ Ременець О. Витоки цінностей української культури [Електронний ресурс] / О. Ременець. – Режим доступу: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/VisnikPK/article/download/7487/8545>.

¹² Поліщук І. Ментальність українства: політичний аспект [Електронний ресурс] / І. Поліщук. – Режим доступу: <http://www.national.org.ua/library/poliszczuk.html>.

Зрозуміло, ліберальний індивідуалізм є у своїй основі не-сумісним із принципом інтеграції на основі спільних універсальних цінностей, якої потребує демократична солідарність, а тому зазначена суперечність є логічним результатом соціально-політичного розвитку України. За такого стану ціннісного базису суспільства в Україні не дивно, що виникає і постійно зростає феномен недовіри громадян до влади.

І тут цьому є об'єктивне пояснення. На думку дослідників, однією з причин таких розбіжностей є довготривале перебування в колоніальному становищі. Виявляючи власну неспроможність до суверенного державотворення, українська спільнота закономірно опинялася в залежності від більш згуртованих і потужних сусідів. На жаль, доводиться констатувати, що протягом усієї своєї історії розшматований український народ змушений був більше підкорятися іноземцям, ніж будувати власну державу. Тому для більшості поколінь українців державна влада сприймалася як щось чужорідне.

Недовіра до держави, тобто брак легітимності є ілюстратором заангажованої хвороби ілюзорного розщеплення цінностей політичного та громадянського простору українського суспільства середини 90-х рр. ХХ ст., у якому діяли інколи діаметрально протилежні ідеї. Інституціоналізація влади крізь призму виборчих технологій не вирішила питання легітимності. У результаті тривалий час існувала лише формальна легітимність, суть якої “у незначній підтримці суспільством бездарної держави, незважаючи на виборчу легітимність”¹³. Так, акумулятивний середній бал довіри від 1 – “зовсім не довіряю” до 5 – “цілком довіряю” в 1994–2005 рр. за деякими даними був таким: Президент України – 2,4; уряд – 2,2; Верховна Рада України – 2,1¹⁴. За цих умов в Україні можна було констатувати наявність синдрому так званої делегативної демократії, за якої існує низка формальних інститутів демократії (вибори, парламент, президент, багатопартійність), але суспільство не має механізмів контролю владних структур після виборів, і тому політика не має зворотних

¹³ *Макеев С.* Десятилетний кризис легитимности правящих элит / С. Макеев // Політична думка. – 2001. – № 3. – С. 9.

¹⁴ *Степаненко В.* Проблеми формування громадянського суспільства: інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство: десять років незалежності. – Київ, 2001. – С. 174.

зв'язків з іншими сферами життя суспільства, а державні особи не несуть відповідальності за свої дії¹⁵.

Сьогодні про безвідповідальність політиків в Україні можна говорити багато. Однак, якщо звернутися до українського фольклору, прислів'я “Моя хата скраю – нічого не знаю”, мабуть, найкраще характеризує владу з огляду на ментальність українців.

Наступною ментальною цінністю є **світоглядна толерантність**, що виражає здатність українського народу приймати у свою культуру ментальні настанови інших народів та їх культур. Толерантність – безумовна цінність в умовах соціокультурного плюралізму, у суспільстві конкуруючих інтересів, часом забарвлених національною або конфесіональною нетерпимістю. Ідея толерантності має знаковий зміст. Вона зароджувалася як віротерпимість, проходила своє становлення як принцип оптимального співвідношення церкви і держави, і, нарешті, отримала свій розвиток як базовий принцип міжособистісних і міжгрупових стосунків, пом'якшуючи розходження, пов'язані з етнічною і конфесіональною належністю, статтю і віком, матеріальним і соціальним станом у суспільстві¹⁶. Жодне тлумачення, жодний діапазон можливих дій не може бути прийнятий як єдино правильний і абсолютно беззаперечний. Толерантність – це моральний імператив, атрибут високоморального життя людства і, відповідно, своєрідний соціальний і моральний код, за допомогою якого вимірюється розвиненість громадянського суспільства. “Дійсним політичним даром, – зауважує з цього приводу відомий український філософ С.Кримський, – є мистецтво руху в коридорі різних голосів і думок, тобто стан толерантності, який Олдос Хаклі називав релігією нашого часу”¹⁷.

“Толерантність – це доброта, гуманність, повага до іншої людини, іншої країни, це живий і щирий інтерес до іншого (людини, країни, цивілізації), це – розширення власних інтелектуальних і моральних горизонтів, вихід за межі індивідуального і колективного

¹⁵ Філософія : навч. посіб. / І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Бойченко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – Київ : Вікар, 1998. – 623 с.

¹⁶ Ременець О. Витоки цінностей української культури [Електронний ресурс] / О. Ременець. – Режим доступу: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/VisnikPK/article/download/7487/8545>.

¹⁷ Кримський С. Б. СБН! Фронезис / С. Б. Кримський // День. – 2006. – 14 листоп. – С. 2.

егоїзму і нарцисизму, це – накопичення і інтеграція всього найкращого з багатостолітнього досвіду людських інтерсуб’єктивних та інтернаціональних відносин. Це – взаємна повага й інтерес однієї цивілізації до іншої, а зовсім не “зіткнення” цивілізацій. Це – стан, коли кожна цивілізація “дивиться” як у дзеркало в іншу цивілізацію для того, щоб краще роздивитися і зрозуміти саму себе, щоб збагатити себе знанням іншого, контактами з іншим, щоб бачити в іншій цивілізації не небезпеку, а нову можливість розширення співробітництва, взаємного розвитку, оскільки цивілізації не альтернативні, а скоріше взаємодоповнюючі. Натомість, нетерпимість до іншого, прагнення зробити світ одноманітним, уніфікованим – це шлях до ентропії, регресу. Відкидати інше – значить відмовитися від розвитку, від прогресу; й навпаки, співвіднести себе з іншим – значить відкрити собі шлях до вироблення нових, більш високих цінностей”. Усе це дає змогу стверджувати, що толерантне мислення є не тільки найкращим, а й найбільш відповідним сучасному етапу розвитку громадянського суспільства¹⁸.

Толерантне мислення означає, що будь-яке тлумачення, будь-який діапазон можливих дій не може бути прийнятим як єдино правильний і абсолютно беззаперечний. У сучасному світі толерантність виявляється вищою моральною настановою, вищою доброчинністю. Під таким мисленням розуміється відмова від ксенофобії, автаркії, підозріливості, недовіри до іншої позиції та думки. Таким чином, толерантність можна охарактеризувати як: моральний імператив, норматив духовного життя, своєрідний моральний і соціальний код, один із стрижнів культури сучасного суспільства. І не буде перебільшенням сказати, що за багатьма кризовими явищами, які ми весь час спостерігаємо сьогодні в житті українського суспільства, стоїть саме неповага до цієї важливої морально-ціннісної ознаки демократичності громадянського суспільства.

На жаль, ми повинні констатувати, що сьогодні в Україні спостерігаємо, що більшість (62%) опитаних відповіли, що не довіряють (зовсім і переважно) представникам інших національностей. Показником нетолерантності до соціальної групи є згадування її серед тих, з представниками яких респонденти не хотіли б жити по сусідству.

¹⁸ Ашин Г. Толерантность и элита / Г. Ашин // Власть. – 2012. – № 5. – С. 17–25.

Як таких, жителі України найчастіше згадували наркоманів (94% не хотіли б жити з ними по сусідству), алкоголіків (82%), гомосексуалістів (67%), людей, хворих на СНІД (43%)¹⁹.

Репресивна система радянського суспільства створила “нову людину”, яка відзначалася такими рисами, як: нетерпимість, агресивність, претензії на монопольне володіння істиною, опортуністичність. Ці ознаки остаточно сформували цілком неструктуровану в ідеально-ціннісному вимірі людину, одномірну у своїй бездіяльності. Для радянського суспільства був властивий дисбаланс між індивідуальною та колективною інтеграціями, тут домінувала ідентичність, що була сформована на ідеологічній та класовій основі, тоді як етнічна, релігійна, культурна ідентичність були майже витіснені у сферу індивідуальної ідентичності, яка при цьому відігравала другорядну роль. Тому зрозуміло, чому домінантною на сьогодні стає тенденція до зберігання своєї національної самобутності, що виявляється не в політичній, а в етнонаціональній ідентифікації. При цьому слід наголосити, що подібна ідентичність не тільки заступає місце втраченої колективної ідентичності, а й слугує своєрідним порятунком від характерного для західних країн процесу гомогенізації, що, за висловом Ч.Тейлора, “вимітає геть традиційні основи ідентифікації”²⁰.

Консервативність української ментальності, на нашу думку, не є негативною характеристикою, оскільки в західній традиції існує принципове інше її розуміння. “Консерватизм є самостійною системою абсолютних ідей. Він визначається такими універсальними моральними цінностями, як рівновага, порядок, стриманість”, вважає С.Гантінгтон. “Адже людей штовхає до консерватизму шок, викликаний подіями, жакливе відчуття того, що суспільство чи його інститути перестануть існувати”²¹.

Засновник теорії українського націотворення І.Лисяк-Рудницький писав, що консерватизм як “стихійна духовна настанова

¹⁹ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України // Проект “Формування спільної ідентичності громадян України в нових умовах: особливості, перспективи і виклики”. – Київ, 2017. – С. 14.

²⁰ Taylor Ch. Hegel and Modern Society / Ch. Taylor. – Cambridge, 1999. – P. 133.

²¹ Huntington S. Conservatism as an ideology / S. Huntington // American Science Review. – 1997. – Vol. 51, nr. 2. – P. 454–473.

великої частини українського суспільства відігравав значну роль й втілювався у міцному збереженні рідної мови, віри, звичаїв та обрядів, традиційних форм родинного та громадського життя”. Ця моральна настанова не заважала українцям бути модерною нацією, яка “може бути визначена як територіально означена спільнота людей, що поділяють певний варіант модерної культури та яких пов’язує між собою сильне почуття єдності та солідарності”²².

Традиційним носієм українського консерватизму було село, яке стихійно зберігало мову, віру, звичаї, традиційні форми родинного та громадського життя.

Обов’язковою передумовою успіху в побудові незалежної Української держави має бути поворот до українства традиційних консервативних соціальних верств, свідомість яких упродовж тривалого часу перебувала під російським або польським ідейно-політичним впливом. На переконання В.Липинського, без власної держави Україна залишиться навіки приреченою на злиденне балансування на межі між національним буттям і небуттям²³.

Політичним ідеалом консерватизму є сильна держава. Соціальною основою держави, на думку В.Липинського, має бути хліборобсько-селянська верства. На його погляд, єдиний клас, який справді реально зацікавлений в існуванні Української держави, клас, що репрезентує історичну, культурну й національну традицію, є український хліборобський клас. Розбудовуючи свою державу, українським народом декларуються відродження духовності, християнських цінностей, приватної власності, самосвідомості та культури української нації як важливих моральних настанов у функціонуванні громадянського суспільства.

І, нарешті, важливою ментальною рисою українського соціуму є **прагнення до особистої свободи**. Особиста незалежність і шанування свободи кожного українця – це є священним і недоторканим. Історичний взірєць такого суб’єкта свободи – вільнолюбний козак і власне козаччина в Україні.

До речі, ідеали свободи і рівності пройшли в західному суспільстві, яке їх обґрунтувало і породило, складний шлях. Навіть

²² Лисяк-Рудницький І. Консерватизм / І. Лисяк-Рудницький // Історичні есе : пер. з англ. : у 2 т. – Київ : Основи, 1994. – Т. 2. – С. 119–125.

²³ Галушко К. Парадокси консерватизму В’ячеслава Липинського / К. Галушко // Київ. старовина. – 2001. – № 3. – С. 119–126.

через багато років після їх проголошення під час бурхливих революцій, утілення цих понять у реальній суспільній практиці не було заведено пов'язувати з народовладдям та пріоритетом більшості. Лише наприкінці XIX – на початку XX ст. під тиском народних мас набуває теоретичного визнання та практичного здійснення демократична практика допущення широких верств населення до обмеженої участі в державному управлінні, до впливу на нього. Саме з цих часів бере свої витoki традиція вбачати в демократичному державному устрої втілення всіляких політичних переваг, вважати демократію синонімом політичної справедливості, критерієм, мірилом досконалості політичних форм людського співжиття. Ознакою демократії є також визнання права всіх громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їх діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права у процедурах виборів, референдумів тощо. Ознакою демократії вважається і переважне право більшості під час прийняття рішень, чітке регламентування політичних процедур та процесів тощо.

Однак водночас, як бачимо і на власному досвіді, у сучасному суспільстві зберігається загроза перетворення демократії на охлократію, що означає нехтування законами, зневажання демократичних принципів та процедур, спробу галасом і погрозами впливати на органи влади, політичних діячів або на громадську думку. Охлократичні “порядки” встановлюються в суспільстві, яке переживає кризу, зміну форми державного правління, а відтак – зміну системи державно-управлінських цінностей та ідеалів. Значна частина вітчизняних і зарубіжних дослідників констатує: демократія так і не перетворилася на безперечну цінність для більшості українських громадян.

Отже, таких два, протилежних на перший погляд, українських прагнення, як індивідуалізм і консерватизм, зумовлені єдиними ціннісними мотивами. У нашому мисленні вкорінений стереотип деактуалізації цінностей. Ми не здатні повно і глибинно переживати соціальне буття як нинішнє. Думки, погляди звернені або в минуле, або в майбутнє. Не треба забувати, що така рецепція часу дуже актуальна для приживлення тоталітарних доктрин і практик. Ми ще й приблизно не маємо правової держави, а вже констатуємо наявність соціальної, яка є “продовженням і доповненням” держави правової.

І саме тут, на нашу думку, якнайповніше виявляється роздвоєність української вдачі: любов до свободи і примирення з рабством, козацька демократична управа і диктатура влади отамана чи гетьмана, самодіяльність і патерналізм тощо.

Моральні імперативи і цінності громадянського суспільства нерозривно пов'язані з поняттям справедливості як суспільно визнаної цінності. Справедливість, по суті, є смислоутворювальною підвалиною права. За допомогою правових законів мораль покликана охоплювати всі сфери суспільства та його взаємовідносини з державою. Це означає, що права та свободи людини-громадянина розглядаються не як даровані державною владою привілеї, а як такі, що складають найважливіший об'єктивно-ціннісний компонент соціокультурного середовища кожного індивіда, даний йому від народження – від природи чи від Бога, залежно від світоглядних переконань.

Відомо, що моральними цінностями є вчинки людей, їхня поведінка, спрямована на задоволення або здійснення суспільних потреб чи інтересів у добрі (ввічливість, гостинність, пошана, милосердя, вірність даному слову, мужність, самопожертва, безкорисливість, честь, достоїнство, совість тощо). Ми свідомо не аналізували ці моральні настанови і цінності, зосередившись передусім на деяких ментальних принципах, які повинні стати основою для існування українського громадянського суспільства.

Підсумовуючи вищевикладене, сформулюємо гуманістичну системологію моральних настанов і цінностей, яка передбачає, що в ідеї суспільного блага як мети громадянського суспільства поєднуються:

- постійне утвердження суверенітету народу як єдиного джерела державної влади;
- забезпечення громадянам гідного людини життя в царині їх матеріальних статків і соціального захисту в цілому;
- гарантування громадянам особистісної свободи;
- забезпечення цивілізованими засобами соціальної злагоди, мирного розв'язання суперечностей, які виникають чи можуть виникнути;
- досягнення соціальної демократії, що полягає в реалізації влади народу і забезпеченні людині та громадянину всім правам, сво-

бод і законних інтересів, та виконання всіма суб'єктами права своїх обов'язків;

- гарантування всім людям рівних умов вільного розвитку і розвитку кожної окремої особистості;

- консервативність як територіально означена спільнота людей, що поділяють певний варіант модерної культури та яких пов'язує між собою сильне почуття єдності та солідарності;

- загальний добробут не окремої соціальної групи, а всього суспільства, й не усереднений, а найвищий, якого можна досягнути за наявних умов економічного розвитку і ресурсозабезпечення суспільства;

- щастя громадян як усвідомлений емоційний стан кожного або принаймні більшості членів суспільства;

- толерантність як моральний імператив, норматив духовного життя, як своєрідний моральний і соціальний код для знаходження злагоди в громадянському суспільстві;

- своєрідний український індивідуалізм як важлива передумова для розбудови в незалежній Україні розгалуженого громадянського суспільства, заснованого на ліберальних принципах;

- особиста свобода. Творчий індивідуалізм українця – це особиста незалежність і шанування свободи кожної людини як чогось священного і недоторканного. Історичний взірць такого суб'єкта свободи – вільнолюбний козак і саме козаччина в Україні.

Отже, сучасна українська ситуація переоцінки всіх суспільно значущих моральних настанов і цінностей вимагає й відповідного наукового аналізу духовних процесів, які відрізняються від тих, що панували в країні під тиском радянської ідеології. Ідеться про переоцінку всієї структури національної свідомості, властивої українському народові. Адже її формування відбувалося за умов досить тривалої відсутності національної держави.

Проте певні підстави для єдності ціннісного консерватизму українців із модернізаційними прагненнями є, оскільки інтегративна модель ціннісних координат українців доводить автентичність їхньої західної орієнтації (свобода, індивідуалізм, толерантність). Проблема постає в упровадженні поступовості перехідних кроків від тієї форми спільності, що сформувалася за комуністичних часів, до сучасної моделі солідарності українців.

4.2. Освіта як імператив розвитку громадянського суспільства

Формування громадянського суспільства в будь-якій державі неможливе без функціонування в її системі освіти дієвих напрямів громадянської освіти, виховання демократичних цінностей в індивідів, реалізації здобуття ними знань про права людини. На тлі суспільних перетворень та їх трансформацій у системі освіти важливу роль відіграє питання формування громадянина, його громадянської культури, освіченості в правовому, суспільному та політичному полі. А питання саме громадянської освіти постає в цьому аспекті одним із ключових. Особливу роль у виокремленні громадянської освіти як сектору відіграють ті процеси, що пов'язані з обранням Україною курсом інтеграції в європейський та світовий освітній простір. Адже пріоритетом нашої країни проголошується саме формування свідомого, активного, демократичного громадянина, здатного жити та діяти в громадянському суспільстві, що постійно оновлюється та розвивається²⁴. Освіта, як ресурс розвитку громадянського суспільства, передбачає створення можливостей для розвитку особистості, що є важливим чинником не тільки процесу трудової діяльності, а й гуманних соціальних демократичних відносин.

Наскільки потреба в громадянській освіті сформувалась у суспільстві? Відповідно до результатів соціологічних досліджень, проведених у 2016 р. фондом “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва та Центром Разумкова, 56,8% громадян України вважають актуальним проведення державної політики, спрямованої на об'єднання суспільства, і тільки 16,2% – вважають освітні програми головним засобом для досягнення цієї інтеграційної мети. Це демонструє прогалину громадянської освіти в суспільстві. Дослідження обізнаності, проведене ПРООН у липні–вересні 2016 р., засвідчило, що 35% українців не свідомі у своїх громадянських правах²⁵. Слід

²⁴ Гаєвська Л. А. Освіта як чинник становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Л. А. Гаєвська. – Режим доступу: <http://intkonf.org/gaevska-la-osvita-yak-chinnik-stanovlennya-gromadyanskogo-suspilstva/>.

²⁵ Всеукраїнське опитування громадської думки на тему “Громадянська обізнаність в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cehrin.org.ua/chrinngo/wp-content/uploads/2015/11/Civic-literacy-brief-Ukr.pdf>.

звернути увагу й на те, що 2/3 респондентів вважають, що не мають впливу на життя у державі, що демонструє загальний рівень недовіри громадян до держави, її установ та організацій, її політики. Також дослідження щодо перспектив громадянської освіти констатує, що переважна більшість (90%) переконана в її надзвичайній важливості для України. Разом із тим соціологічне опитування “Молодь України 2017”²⁶ виявило підвищену заінтересованість молодого покоління до сприяння позитивним змінам на місцевому та регіональному рівнях. У комплексі це підтверджує важливість зміцнення громадянської освіти в Україні та формування в системі освіти громадянськості як цінності, а також необхідність посилення рівня обізнаності громадян щодо їхніх прав та обов’язків для формування “потужного” громадянського суспільства.

Громадянська освіта, як елемент системи освіти в цілому, у сучасних умовах становить базову і системну проблему в контексті розвитку українського громадянського суспільства, оскільки через неї (як через інститут громадянського суспільства) формуються та виражаються цінності, інтереси та потреби індивідів та їх колективів.

Сьогодні в Україні ця проблема перебуває й за межами освітніх реформ, що активно впроваджуються. Так, у схваленій урядом у 2016 р. Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року²⁷ про громадянську освіту конкретно не згадується. Разом із тим прийнятий у вересні 2017 р. новий Закон “Про освіту”²⁸ визначає, що держава зобов’язана створити умови для здобуття громадянської освіти, спрямованої на формування компетентностей, пов’язаних із реалізацією особою своїх прав і обов’язків як члена

²⁶ Соціологічне дослідження “Молодь України 2017” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/11/16/13/Molod_Ukrayini_2017.pdf.

²⁷ Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 988-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249613934>.

²⁸ Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України : поточна редакція : прийняття від 05 верес. 2017 р., док. 2145-19. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

суспільства, усвідомленням цінностей громадянського (вільного демократичного) суспільства, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина. Верховенство права, свобода та громадянська/ демократична політична культура – це одні з основних принципів освіти в Україні. Цей Закон визначає 12 ключових компетентностей, що відповідають меті та принципам освіти, і додатково наскрізну компетентність, пов’язану з критичним мисленням. Громадянські та соціальні компетентності визначаються як ті, що пов’язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей. Однак ресурси для виховання свідомих, відповідальних громадян у вищезазначеному документі не є визначеними.

На шляху до демократії наша держава демонструє, як можна мати демократичну Конституцію та правові закони і водночас не виконувати ці норми в суспільному житті. Отже, демократія не стала цінністю для багатьох людей, але, як свідчать дослідження провідних учених щодо співвідношення демократичних цінностей та інститутів К.Вельцеля та Р.Інглгарта, саме формування демократичних цінностей через освіту має передувати становленню демократичних інститутів, формуванню громадянського суспільства, інакше вона стане “декоративною”, а сама демократія – недодемократією, “сірою зоною”, як вважає Т.Каротерс. К.Вельцель та Р.Інгларт впевнені, що наявність демократичних правових норм та інституцій мало що змінює в суспільстві, у якому демократія і рівність усіх перед законом не стали цінностями, зокрема, вони стверджують, що правові зміни часто неефективні за відсутності змін цінностей²⁹. Це змушує знов і знов привертати увагу вчених до аксіологічних вимірів, проблем громадянських, демократичних цінностей українського суспільства, пошуку шляхів їх формування через діяльність системи освіти.

Загалом громадянська освіта офіційно до сьогодні так і не стала предметом окремого викладання та навчання. Національно-патріотичне виховання традиційно з часів проголошення незалежності мало важливіше значення, тому навчальні підходи мають вигляд

²⁹ Вельцель К. Распутывание связей между культурой и институтами на примере эмансипации человечества [Электронный ресурс] / К. Вельцель, Р. Инглхарт, Э. Александер, Э. Панарин. – Режим доступа: http://www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/2012_4x.

поєднання різнопланових інструментів, спрямованих на вирішення дилеми між національним вихованням у значенні патріотизму та громадянським вихованням як основної цінності прав людини та демократії. Сучасні розробки спрямовані на те, щоб змінити цей подвійний підхід, проте немає єдиного розуміння різних суб'єктів щодо поєднання різних підходів із великою кількістю суперечливих моментів. Так і аналіз проекту Концепції громадянської освіти в Україні³⁰ демонструє дуже широке розуміння мети та завдань громадянської освіти та, по суті, перетворює всі предмети загальноосвітньої школи, за винятком фізико-математичної галузі, у провідників громадянської освіти. Така розпорошеність громадянської освіти по різних предметах, з одного боку, має позитивний сенс, оскільки дає змогу багато суспільствознавчих і гуманітарних дисциплін спрямовувати на виховання активного громадянина і демократичного громадянства, а з другого боку, має і свій суттєвий недолік, оскільки "розмиває" громадянську проблематику і не створює якогось цілісного уявлення про громадянськість.

Водночас концепція Нової української школи (НУШ) посиляється на наскрізні соціальні та громадянські компетентності, які має забезпечувати система освіти. Соціальна та громадянська компетентності визначаються як: усі форми поведінки, які потрібні для ефективної та конструктивної участі у громадському житті, сім'ї, на роботі; уміння працювати з іншими на результат; уміння запобігати конфліктам, розв'язувати їх та досягати компромісів; повага до закону; дотримання прав людини і підтримка соціокультурного різноманіття.

Загалом нове "реформоване" розуміння є інтегральним компетентнісним підходом до освіти, що не містить чіткого розмежування між освітою та вихованням. Крім того, громадянська освіта також спирається на Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, яка наголошує на активізації комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі; уключенні до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих

³⁰ Концепція громадянської освіти і виховання в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/doc_30112012.doc.

навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства³¹. Згідно з цією стратегією, на МОН було покладено відповідальність за узагальнення досвіду та розробку нової концепції і програми громадянської освіти, чого досі немає в повноцінному обсязі. Однак позитивні зрушення з 2014 р. полягають у тому, що громадянська освіта представлена в нормативній системі окремо, а в основу самої освітньої реформи покладено компетентнісний підхід.

У сучасних документах Європейських інститутів, насамперед, Ради Європи, акцент в громадянській освіті робиться на формуванні саме демократичної громадянськості. Виховання демократичної громадянськості (Education for democratic citizenship) розуміється в європейському освітньому просторі як навчання, проведення тренінгів, розповсюдження інформації, а також як практична діяльність з метою надати учням і громадянам певні знання про права і свободи людини, політичні інститути відповідного суспільства, вміння відстоювати права і свободи і, що є важливим, демократичні цінності³².

Урядовий підхід до громадянської освіти в Україні сьогодні базується на співпраці з групою недержавних експертів, які, у свою чергу, співпрацюють із міжнародними донорами. Наприклад, МОН є головним партнером у міжнародних проектах із громадянської освіти, які фінансуються Радою Європи з 2008 р. за участю різних громадянських організацій на рівні формальної освіти (Діюча програма “Демократична школа” проводиться Європейським центром імені Вергеланда і зосереджується на запровадженні Хартії Ради Європи з освіти для демократичного громадянства й освіти з прав людини; Асоціація викладачів історії, громадянства та суспільних дисциплін “Нова Доба” проводить заходи для вчителів, які викладають історію, демократичне громадянство та управління школою; Благодійна організація “Вчителі за демократію та партнерство” проводить програми з інновацій у галузі викладання, громадянської та правової освіти, критичного мислення, розвитку громади та сталого розвитку).

³¹ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Електронний ресурс] : поточ. ред. від 26 лют. 2016 р., док. 68/2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

³² What is Education for Democratic Citizenship and Human Rights? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/1_What_is_EDC_HRE/What_%20is_EDC_en.asp.

Існують також і програми та провайдери, що належать до неформальної освіти: Національна програма з прав людини “Розуміємо права людини”, що передбачає комплексні навчальні тренінги з прав людини та наставництво для активістів, учителів, молоді, журналістів та інших цільових груп; Українська Академія лідерства – навчальна програма для молоді, яка має загальну середню освіту, – спрямована на розвиток особистості та соціальне лідерство; Національна програма “Молодіжний працівник” – навчальна програма для молодіжних працівників, яка проводиться Міністерством молоді та спорту у співпраці з ПРООН та має на меті забезпечити навчальну базу для роботи з молоддю відповідно до Європейської рамки компетенцій (спеціальна програма з громадянської освіти для молодіжних працівників розпочалася в 2017 р.); Програма Британської ради “Активні громадяни” з підготовки соціальних лідерів, яка забезпечує проведення семінарів та невеликі гранти для груп, що ініціювали соціальні зміни в громадах.

Наразі організація “Відкритий університет Майдану”, що виникла під час акцій протесту на Майдані в 2013–2014 рр. серед викладачів, випускників бізнес-шкіл та активістів, проводить заходи, спрямовані на активізацію громадянської участі, та створила он-лайн платформу громадянської освіти для дорослих “Відкритий університет Майдану он-лайн”, яка на сьогодні містить близько 40 он-лайн курсів, серед яких є і “Школа свідомого громадянина”.

Громадянська освіта також представлена на українській безкоштовній освітній он-лайн платформі Prometheus і охоплює сім певних тем: економіка, боротьба з корупцією, розвиток міст, державна політика, гендерна політика, соціологічні дослідження та лобіювання. Багато провайдерів працюють на місцевому рівні, спираючись на вже існуючі програми або розробляючи власні. Спеціальних мереж або платформ для співпраці між провайдерами громадянської освіти в Україні немає. Тому існує багато непов’язаних між собою проєктів, а освітні програми та концепції можуть суперечити одна одній.

На відміну від національно-патріотичного виховання, громадянська освіта досі не відображена в Державному бюджеті України. Фінансування забезпечується міжнародними донорами та організаціями (Рада Європи, агентства USAID, агентства та програми ООН (такі як ПРООН, ЮНІСЕФ, Фонд народонаселення ООН та Волон-

тери ООН), посольства та інші програми, які пропонують невеликі гранти). Позитивні зрушення в тому, що стосується фінансування громадянської освіти з державного та місцевих бюджетів, помітні в рамках молодіжної політики. Розподіл бюджетних витрат визначений соціальною програмою “Молодь України” на 2016–2020 рр.³³. Головним пріоритетом цієї програми є підтримка громадянської освіти та національно-патріотичного виховання – ужиття заходів, спрямованих на відродження національно-патріотичного виховання та більш активного залучення молоді до громадського життя.

Громадянська освіта з акцентом на залученні громадян є досить поширеною тенденцією в Україні, особливо в процесі розвитку міст та місцевого розвитку. Незважаючи на це, нові інноваційні та творчі форми залучення не відображені в освітніх підходах зацікавлених сторін як такі, що пов’язані з громадянською освітою. Однак цілком імовірно, що такі різні підходи можуть стати більш зв’язними в найближчому майбутньому³⁴.

Розуміння важливості громадянської освіти для формування активного громадянина зумовлює ту увагу, яку приділяють уряди європейських країн та органи Ради Європи і Європейського Союзу розробці концепцій та програм з громадянської освіти. Так, на початку XXI ст. Рада Європи приймає широку програму з навчання демократичної громадянськості та прав людини (Education for Democratic Citizenship and Human Rights), для реалізації якої розробляє рекомендації та інші документи. З огляду на ці документи громадянська освіта набуває значення і форми виховання демократичної громадянськості (Citizenship education). Так, у Британській національній програмі навчання громадянськості акцентується увага саме на формуванні активного громадянина і демократії участі³⁵.

³³ Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2017 р. № 148-2016-п. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.

³⁴ Борянко Я. Громадянська освіта в Україні [Електронний ресурс] / Я. Борянко. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/171108_citizenship-education-Ukraine-ukr_YB.pdf.

³⁵ Citizenship: Programme of study for key stage 3 and attainment target (extract from National Curriculum 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://curriculum.qcda.gov.uk/uploads/QCA-07-3329-pCitizenship3_tcm8-396.pdf.

Європейці теж усвідомлюють проблеми, з якими стикається організація ефективної демократичної громадянської освіти. Так, К.Дьюер, описуючи організацію громадянської освіти в Німеччині, виокремлює такі проблеми в її розвитку: невизначений статус цієї дисципліни в шкільній програмі, надмірність регулятивного втручання з боку міністерств і відомств, а також адміністрацій шкіл щодо змісту і форм громадянської освіти, надмірний академізм, прагнення до самоізоляції та особливі проблеми для Східної Німеччини, де громадяни залишаються вірними цінностям соціалістичного минулого. Автор також перелічує проблеми, притаманні майже всім європейським країнам: недостатність ресурсів (як кадрових, так і фінансових); поведінка політичних еліт, що суперечить громадянським чеснотам; зниження активності виборців; дефіцит інноваційних підходів до громадянської освіти; розрив змісту громадянської освіти з реаліями повсякденного життя та політичною практикою. Громадянська освіта в Україні теж має всі ці недоліки і проблеми навіть більшою мірою, ніж інші європейські країни, оскільки ми не маємо традиції суспільного життя за наявності демократичних політичних інститутів³⁶.

Отже, освіта є важливим імперативом формування та розвитку українського громадянського суспільства на сучасному етапі з урахуванням процесів євроінтеграції, а основними її напрямками, зважаючи на важливість належного функціонування громадянської освіти, можуть виступати такі:

- необхідність розробки української нормативної бази в галузі громадянського виховання на підґрунті відповідних документів провідних європейських країн і міжнародних інститутів та передбачення відображення громадянської освіти в державному бюджеті України;

- у процесі формування та реалізації освітньої політики України необхідно передбачити впровадження європейських стандартів громадянської освіти, чого вимагає Європейський вибір України. Так, Хартія Ради Європи “Освіта для демократичного громадянства

³⁶ Амельченко Н. Аналіз сучасних навчальних програм щодо громадянської освіти та політичної системи України [Електронний ресурс] / Н. Амельченко. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/171108_citizenship-education-Ukraine-ukr_YB.pdf.

і освіта прав людини” рекомендує країнам-членам уключити в навчальні плани початкової (elementary), основної (secondary) та старшої школи (high school) дисципліни з демократичного громадянства та прав і свобод людини³⁷;

- дисципліни суто з громадянської освіти з виробленим акцентом на формуванні демократичної громадянськості (Education for democratic citizenship) необхідно включити в склад базових та затвердити їх у контексті стандартів МОН початкової, базової, повної середньої, вищої освіти;

- громадянська освіта має бути практично налаштованою, що передбачає знайомство з діяльністю органів державної влади і громадських організацій, позакласних громадянських акцій та участі в громадських організаціях, введення учнівського самоврядування в школі;

- упровадження громадянської освіти в загальну систему освіти нашої країни має передбачати підготовку і підвищення кваліфікації вчителів, моніторингу стану викладання дисциплін з громадянської освіти;

- держава має сприяти створенню умов для формування спеціальних платформ для співпраці між провайдерами громадянської освіти;

- в умовах наявності в Україні різних регіональних ідентичностей і цінностей варто в громадянській освіті зосередитися на формуванні демократичної громадянськості, особливо толерантності й рівності прав і свобод громадян, незалежно від їх етнічного, національного, соціального походження.

Слід констатувати, що в Україні на сучасному етапі демократичні інститути ще не працюють належним чином, наявні недемократичні політичні практики, корупція, неформальні форми реалізації інтересів, порушення Конституції не тільки серед звичайних людей, а й серед можновладців. Тому сьогодні громадянська освіта радше дає знання належного, того, як має бути. Проте це не свідчить про її неефективність або про непотрібність упровадження гро-

³⁷ Освіта для демократичного громадянства і освіта прав людини. Хартия Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.coe.int/tk/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education>.

мадянської освіти (як елементу системи освіти в цілому), оскільки якраз розрив між реальністю та європейськими цінностями і спонукає до втілення останніх.

Отже, можна спрогнозувати, що врахування окреслених вище питань у процесі реформування системи освіти в Україні однозначно сприятиме зміцненню українського громадянського суспільства.

4.3. Інноваційні імперативи

В умовах становлення інформаційного суспільства економіко-технологічне зростання та підвищення якості життя громадян потребує розвитку інноваційної діяльності, наскрізного впровадження новітніх технологій, товарів та послуг. Якісні перетворення в економічній, соціальній, виробничій, науковій та освітній сферах потребують відповідних трансформацій системи державного управління, основу яких складають нові вимоги до змісту, організації, форм і методів управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоуправління. Однією із форм публічного управління на сучасному етапі загальноцивілізаційного розвитку є електронне врядування. Виникає багато питань щодо його потенціалу в контексті вибудови і досягнення стратегічних цілей для розвитку держави і суспільства, вироблення механізмів і методів для реалізації технологій електронного врядування, пристосованих до національних, політичних, управлінських, соціокультурних особливостей країни. Труднощі ефективного впровадження технологій електронного врядування зумовлені дефіцитом матеріальних і фінансових ресурсів, часу, відсутністю достатньої кількості висококваліфікованих спеціалістів – державних службовців і науковців-практиків, працівників, здатних до розуміння і впровадження інновацій³⁸. Забезпечення сталого розвитку держави і суспільства має бути ключовою метою функціонування будь-яких підприємств, інститутів і організацій, закладів освіти і науки, органів державної влади і місцевого самоврядування.

Електронне урядування є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних фахівців у сфері державного управління. Насам-

³⁸ *Клименко І. В.* Електронне врядування як інновація державного управління / *І. В. Клименко* // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2010. – № 12. – С. 76–79.

перед слід згадати праці В.Дрожжинова, Л.Сморгунова, О.Даніліна, О.Голубуцького, С.Чукот, А.Колодюка, Дж.Демпси, F.-V.Antiroikko, D.Osborne, J.Sl.Yong, у яких досліджуються національні особливості формування електронного врядування, методологічні та практичні аспекти впровадження та реалізації складових електронного врядування. Проте не проводилося дослідження електронного врядування як управлінської інновації.

Базовим елементом терміна “інновація державного управління” є поняття власне інновації, тому в процесі дослідження електронного врядування як інновації державного управління слід спинитися на визначеннях поняття “інновація” вітчизняними та зарубіжними дослідниками-розробниками методології інноваційного менеджменту.

Як, правило, усі визначення інновації базуються на двох основних підходах: перший підхід передбачає розгляд інновації як результату творчого процесу, другий – розглядає інновацію як процес упровадження нововведень. Результати аналізу наукових джерел щодо визначення поняття “інновація” наведено в таблиці.

Визначення поняття “інновація”

№ з/п	Автори	Визначення поняття “інновація”
1	2	3
1	Я.Кук та П.Майєрс ³⁹	Інновація – це повний процес від ідеї до кінцевого продукту, що реалізується на ринку
2	Б.Твісс ⁴⁰	Інновація – це процес, у якому винахід або ідея мають економічний зміст
3	Ф.Ніксон ⁴¹	Інновація – це сукупність технічних, виробничих і комерційних заходів, що приводять до появи на ринку нових і покращених промислових процесів й устаткування

³⁹ Твісс Б. Управление научно-техническими нововведениями : сокр. пер. с англ. / Б. Твисс. – М. : Экономика, 1989. – 271 с.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Ніксон Ф. Роль руководства предприятия в обеспечении качества и надежности : пер. с англ. / Ф. Никсон. – М. : Изд-во стандартов, 1990. – 230 с.

Продовження табл.

1	2	3
4	Б.Санто ⁴²	Інновація – це такий суспільно-технічний економічний процес, що через використання ідей і винаходів приводить до створення кращих за своїми властивостями виробів, технологій, і у разі, якщо вона орієнтується на економічну вигоду, прибуток, поява інновації на ринку може дати додатковий дохід
5	Й.Шумпетер ⁴³	Інновація – це нова науково-організаційна комбінація виробничих факторів, мотивована підприємницьким духом
6	Д.Мессі, П.Квінтас та Д.Уїлд ⁴⁴	Термін “інновація” слугує для опису першого використання нового продукту, процесу або системи. Також цей термін описує процес дослідження, проектування, розробку та організацію виробництва нового продукту, процесу або системи
7	М.Додгсон ⁴⁵	Інновації включають наукову, технологічну, організаційну та фінансову діяльність, що приводить до комерційного введення нового (або покращеного) продукту або нового (покращеного) виробничого процесу, або обладнання
8	В.Мединський та С.Ільдеменов ⁴⁶	Інновація – це об’єкт, запроваджений у виробництво в результаті проведеного наукового дослідження або зробленого відкриття, якісно відмінного від попереднього аналогу

⁴² Санто Б. Инновация как средство экономического развития / Б. Санто. – М. : Прогресс, 1990. – 296 с.

⁴³ Шумпетер И. Теория экономического развития / И. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982.

⁴⁴ Мессу Д. Трансфер технологий и эффективная реализация инноваций : сб. стат. / Д. Мессу, П. Квинтас, Д. Уилд. – М. : АНХ, 1999. – 230 с.

⁴⁵ Dodgson M. The management of technological innovation: An international and strategic approach / M. Dodgson. – Oxford University Press, 2000. – 248 p.

⁴⁶ Мединский В. Г. Реинжиниринг инновационного предпринимательства / В. Г. Мединский, С. В. Ильдеменов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 413 с.

Закінчення табл.

1	2	3
9	П.Завлин, А.Казанцев, Л.Мінделі та ін. ⁴⁷	Поняття інновація поширюється на новий продукт або послугу, засоби їх виробництва, нововведення в організаційній, фінансовій, науково-дослідницькій та інших сферах, будь-яке вдосконалення, що забезпечує економію витрат, або таке, що створює умови для такої економії
10	Міжнародні стандарти статистики, науки, техніки й інновацій ⁴⁸	Інновація – це кінцевий результат інноваційної діяльності, що одержав втілення у вигляді нового або вдосконаленого продукту, упровадженого на ринку, нового або вдосконаленого технологічного процесу, використовуваного в практичній діяльності або в новому підході до соціальних послуг

Аналізуючи дані таблиці, можна зазначити, що будь-яка інновація є організаційним, економічним та технологічним процесом упровадження нових ідей у виробництво або управління, спрямованим на створення нових видів продукції та послуг, поліпшення їх якості, започаткування принципово нових технологій управління організацією, підвищення конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках. Отже, дослідники єдині в одному: інновація – це нововведення або процес упровадження нововведень. Управлінські інновації стосуються розробки нових напрямлень діяльності й стандартизованих робочих процедур для розв'язання проблем на об'єктах управління, реорганізацію структури суб'єкта управління для забезпечення ефективності нововведень⁴⁹.

Розглядаючи сферу державного управління та процеси її розвитку в інформаційному, громадянському суспільстві, і розуміючи, що державне управління передбачає реалізацію суспільно-політичних, соціальних, духовних економічних, організаційних та інформа-

⁴⁷ Інновационный менеджмент : справ. пособие / под ред. П. Н. Завлина, А. К. Казанцева, Л. Э. Миндели. – Изд. 2-е. – М. : ЦИСН, 1998. – 568 с.

⁴⁸ Статистика науки и инноваций : краткий терминолог. слов. – М. : ЦИСН, 1998.

⁴⁹ Князев С. Н. Управление инновациями и инновации в управлении / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Вестн. Моск. ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2007. – № 4. – С. 27–32.

ційних цілей для забезпечення збалансованого та якісного розвитку суспільства, належного стану та високого рівня якості життя громадян, доцільно виокремити державно-управлінські інновації, інноваційні механізми та інструментарій.

Зрозуміло, що в державному управлінні застосовуються процесні інновації, які передбачають розробку і впровадження нових технологій прийняття та контролю реалізації управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку держави та її територій, взаємодії влади і суспільства, державно-приватного партнерства, демократизації відносин держави і громадян, з обов'язковою умовою забезпечення соціальної або економічної ефективності. Ці інновації можуть бути базовими або модифікаційними, стратегічними або локальними, забезпечуючими або ресурсними, радикальними або покращуючими. Успіх упровадження інновацій у сферу державного управління залежить від визначення та реалізації напрямів державної, інформаційної політики щодо прийнятих стратегій розвитку держави і суспільства, державних інститутів і організацій, що досліджують соціальні та адміністративні функції держави, органів державної влади та місцевого самоврядування, компетенцій державних службовців, громадян. Необхідність підтримки впровадження інновацій (нововведень) у державному управлінні для формування належного управління та транспарентної, підзвітної державно-управлінської діяльності на національному та міжнародному рівнях, що забезпечують виконання завдань Декларації тисячоліття⁵⁰, розглядають у Доповіді Комітету експертів з державного управління при ООН як вирішальну складову підвищення ефективності державного управління.

Ключовими рисами інформаційного суспільства є: створення та наскрізне використання новітніх інтелектуальних та інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства; перетворення нейроінформаційних технологій у ключовий інструмент системного аналізу та теорії прийняття рішень; теоретичні знання як джерело інновацій для становлення економіки знань та управління державою; перехід до виробництва послуг/

⁵⁰ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 08 сент. 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/summitdecl.htm>.

сервісів; перетворення держави в надавача послуг бізнес-структурам, громадянам та їх об'єднанням, формування особливого класу високопрофесійних спеціалістів, носіїв знань, здатних до здобування нових знань. Отже, для побудови соціально орієнтованої ринкової неоекономіки та інформаційного громадянського суспільства державі необхідно вирішувати взаємопов'язані у часі й просторі завдання щодо забезпечення сталого економічного зростання та суспільного добробуту, створення соціальної злагоди, підвищення прозорості та ефективності державного управління при максимальній довірі народу. Оптимальне досягнення поставлених завдань, забезпечення ефективного державного управління в цих умовах можливе лише на основі запровадження такої кардинальної, довготермінової інновації, як електронне врядування (e-governance), основними завданнями якої є:

- організація інформаційних комунікацій між суб'єктами державної влади всіх рівнів, створення централізованих баз даних із технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення роботи та електронного документообігу на всіх гілках влади та структурних підрозділах влади;

- надання повного спектра інформаційних послуг державними органами всім категоріям громадян електронними засобами в доступній та зручній формі без часових і просторових обмежень;

- сприяння розвитку електронного ринку товарів та послуг в інтересах забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом та реалізацією товарів і послуг з метою зростання конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку;

- упровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри взаємовідносин громадянин – держава, приватний бізнес – держава, громадські організації й інститути – держава, відкритості державного управління для громадянського та суспільного обговорення, контролю й ініціативи;

- підвищення якості життя громадян за рахунок удосконалення системи соціальних послуг, системи охорони здоров'я, надійного забезпечення правової та особистої безпеки, збільшення можливостей для освіти, екологічної безпеки;

- функціонування системи електронного голосування як форми забезпечення прозорості у взаємовідносинах виборців – депутат.

Зазначена інновація є стратегічною і комплексною та виступає як концепція здійснення управління державою з елементами масштабного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрат бюджету, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства є підґрунтям для реінжинірингу державного управління, створення і функціонування електронного уряду. Також зміни мають торкнутися і виборчої системи, і принципів законодавчої діяльності, і схем здійснення контролю та відповідальності всіх гілок влади перед громадянами, їх об'єднаннями і бізнесом. Однак основою для перетворень в діяльності державних і урядових структур є готовність громадян використати можливості інформаційно-комунікаційних технологій, оцінити їх переваги, знаходити нові застосування безпосередньо для свого життя, бізнесу, громадської та наукової діяльності, навчання тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим.

В Україні поки що не вироблена і не прийнята Стратегія розвитку електронного урядування в Україні. Розглядаючи електронне урядування як інновацію державного управління, можна виокремити такі стратегії його впровадження і розбудови: стратегія повного запозичення досвіду країн-лідерів, запозичення вибіркової стратегічних рішень інших країн, розробка вітчизняної стратегії на основі результатів фундаментальних та прикладних науково-дослідних робіт з організацією пілотного проекту.

Стратегія повного наслідування країн-лідерів, на жаль, не враховує особливостей історичного розвитку та становлення держави, взаємовідносин між державою і громадянами, національних, економічних, соціокультурних, духовних факторів. Найкращим варіантом розбудови електронного урядування в Україні є розробка національної стратегії на основі результатів виконаних та апробованих науково-дослідних робіт із запозиченням вибірових практик міжнародного досвіду країн, близьких до України за територіальним, державним устроєм, показниками демократичного, технологічного, суспільно-політичного, соціально-економічного, науково-освітнього, культурного розвитку.

У національній стратегії має бути:

- раціональне поєднання концепції розвитку та способів її реалізації;
- формулювання чітких цілей і побудова адміністративних схем їх здійснення з відчутними для суспільства результатами;
- упровадження адміністративних механізмів, здатних реалізовувати державні програми;
- орієнтація державних структур на сучасні й прогнозовані потреби громадян і організацій;
- механізм реорганізації традиційних державних структур;
- запровадження поетапного контролю та суворої звітності за процеси результативної реалізації виробленої стратегії.

Ще одним важливим пунктом стратегії має бути аналіз наявних державних матеріальних ресурсів і можливість залучення приватних інвестицій.

Потенційними національними джерелами фінансових коштів для розбудови електронного врядування слід вважати кошти державного та місцевих бюджетів, які виділяються для Національної програми інформатизації; кошти державних виробничих структур, сформованих з податку за надання та користування інформаційних продуктів і послуг, напрями і обсяг використання яких здійснюється відповідно до встановлених нормативів, сум податків та зборів з урахуванням пільг і економічних санкцій; коштів комерційних структур через надання їм пільгових умов доступу до інформації, пільгових податкових і економічних умов.

Стратегія розбудови електронного врядування має бути ефективною та мінімізованою як за часом реалізації, так і за можливими ризиками. Доцільно розробити систему управління реалізацією стратегії, яка б давала змогу проводити постійний моніторинг залучення і використання матеріальних, фінансових та людських ресурсів, ефективності побудованих адміністративних і технологічних схем упровадження окремих компонент та технологій електронного врядування, результативності від їх упровадження для держави і суспільства, прогнозування ризиків невиконання або не результативного впровадження інновацій, вироблення політики запобігання та оцінювання ризиків неефективності, неспрацьовування, несприйняття, нерозуміння, спотворення цілей стратегії розбудови електронного вря-

дування та шляхів їх досягнення. Ця система повинна контролювати не стільки процес виконання робіт і використання ресурсів, скільки процес контролю й оцінки результатів і наслідків від впровадження інновацій, що забезпечить гнучкість, якість та керованість реалізації стратегії у виборі інструментарію, прийнятті управлінських рішень щодо економії залучених ресурсів, запобіганні їх нецільового використання; адаптацію до динаміки змін у політичному, економічному, законодавчому, суспільному та міжнародному просторі.

Якщо в Україні компетентно з використанням сучасного бізнес-інструментарію, технологій інтелектуального аналізу буде розроблена стратегія реального покомпонентного впровадження технологій електронного врядування з дієвими механізмами контролю і відповідальності, то може бути досягнута найвища мета соціально-економічного, культурного та духовного розвитку держави – забезпечення високого рівня життя громадян, під яким розуміється досягнення рівня самоідентифікації громадянина із суспільством, за якого досягається відчуття поваги до держави та гордість за неї, бажання жити і працювати у своїй країні; поступове створення позитивного політичного, суспільного, наукового, освітнього, культурного, економічного потенціалу держави і суспільства для поліпшення якості життя всього населення; буде забезпечено соціальні, економічні, духовні стандарти якості життя всім верствам населення, ставлення громадян до держави як до ефективного захисника своїх життєвих інтересів, відчуття довіри громадян до органів влади та місцевого самоврядування з можливістю впливу на їх діяльність.

Ефективне впровадження електронного врядування в Україні потребує інтеграції наукових інноваційних підходів, інструментарію бізнес-менеджменту для вироблення Стратегії розбудови електронного врядування, постановки конкретних стратегічних цілей та розробки методики вибору оптимальних управлінських рішень і методів досягнення цілей з урахуванням динаміки всіх сфер життєдіяльності держави та суспільства. Оптимізація впровадження такої базової та комплексної інновації, як електронне врядування потребує побудови базових теоретичних моделей і раціональних програмних механізмів з урахуванням міжнародного досвіду, а також прогнозування результатів і наслідків від їх впровадження для системи державного управління і суспільства. Слід зазначити, що провідну роль у реалі-

зації Стратегії відіграють кадрові ресурси – державні службовці, їхні теоретичні знання, кваліфікаційні вміння та навички, їхній творчий та інноваційний потенціал, здатність чітко і адекватно коригувати процеси реалізації поставлених завдань відповідно до змін суб'єкта й об'єкта управління, ресурсних і часових обмежень.

Однією з важливих складових електронного урядування є електронна демократія як “форма організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій”⁵¹. Суть електронної демократії полягає у використанні цифрових технологій для посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії – створення фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування та реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Електронна демократія є інструментом захисту людиною та громадянином своїх інтересів і визначення форм співробітництва з державою за допомогою технологій електронного урядування.

“Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дають змогу громадянам контролювати керівників/політиків, які мають бути відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуваються, е-демократія може використовувати різні технології для: 1) підвищення транспарентності політичного процесу; 2) посилення прямого залучення та участі громадян; 3) удосконалення якості формування думки-позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення.

Визначальними елементами участі громадян в управлінні державою із використанням цифрових технологій є: розміщення інформації про діяльність влади на сайтах органів влади (е-інформування); інтерактивне обговорення громадянами на сайтах органів влади проблем розвитку держави і суспільства (е-консультації); реагування влади на е-петиції громадян (е-прийняття рішень).

⁵¹ Концепція розвитку електронного урядування в Україні / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченка. – Київ, 2009. – 16 с.

Результативність електронної демократії залежить від готовності громадян, інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні державою, у процесах державного будівництва, а також готовності публічних органів влади до відкритості й реформування. Також на ефективність електронної демократії в Україні впливає готовність кожного громадянина брати на себе відповідальність, виступати актором у політичній комунікації, ураховуючи рівень політичної активності, освіченості, політичної культури, “зрілості” громадян та громадянського суспільства⁵².

Ключовими секторами розвитку е-демократії є е-парламент; е-голосування; е-правосуддя; е-медіація (досудове вирішення спорів); е-референдум; е-голосування; е-консультації; е-петиції; е-політичні кампанії; е-опитування.

Імплементация е-демократії вимагає ґрунтовної експертизи, а успіх її впровадження залежить від політичної волі українського політикуму й державних установ та готовності до структурних змін. Також існує потреба у навчальних програмах, тренінгах та інструментах, які гарантують залученість усіх груп громадян. У “Цифровій адженді України – 2020” визначено такі етапи розвитку е-демократії в Україні: стратегія помірних змін та малих кроків – поступове вдосконалення чинних інструментів е-демократії та законодавче забезпечення нових інструментів е-демократії; каскадування стратегії е-демократії згори-донизу на основі програмно-цільового методу. Централізований стратегічний підхід формування цілісної та централізованої державної політики е-демократії, яка реалізується згори-донизу, – детальне опрацювання та узгодження стратегії, програм, проектів е-демократії, її узгодження із іншими стратегіями розвитку держави; змішана стратегія зустрічних рішень згори-донизу та знизу-вгору⁵³.

Інноваційною також є гнучка демократія, що створює нову форму демократії, у якій різні “жорсткі” бар’єри постійно змінюються. Ухвалення рішень переходить від вертикальної системи до

⁵² Войнова Е. О. Електронна демократія як форма політичної комунікації [Електронний ресурс] / Е. О. Войнова. – Режим доступу: [fpps.onua.edu.ua/ index.php/2012-03.../35-2012-04-03-14-46-53](https://fpps.onua.edu.ua/index.php/2012-03.../35-2012-04-03-14-46-53).

⁵³ Цифрова адженда України – 2020 (Цифровий порядок денний – 2020) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uccir.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.

горизонтальної. Кожний громадянин за бажанням може долучитися до ухвалення рішень за допомогою інтернет-технологій. Для державного управління це складний виклик, коли постійно змінюються умови діяльності. Старі ієрархічні структури і моделі за умови невідзначеності дають збої і роблять саму державу неефективною⁵⁴.

Одним із найважливіших завдань у сфері громадського контролю постало подолання закритості та бюрократичності виконавчих органів влади, відсутності їх взаємодії з громадськістю. Спільними зусиллями Міністерства юстиції України і громадських активістів було розроблено новий інструмент участі громади в управлінні справами на державному і місцевому рівнях – інститут громадської експертизи. Під сприянням розвитку громадянського суспільства необхідно розуміти першочергове налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, спільній зацікавленості сторін у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації всіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, усебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” від 05 листопада 2008 р. № 976 була введена нова форма участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики – інститут громадської експертизи.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі⁵⁵.

⁵⁴ Гонюкова Л. В. Гнучка демократія (Liquid democracy) як виклик сучасному державному управлінню / Л. В. Гонюкова, В. В. Атаманчук // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2015. – С. 216–218.

⁵⁵ Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Анна Балацька, Ольга Сушко, Тарас Шевченко. – Київ : Тютюкін, 2011. – 120 с.

Громадянське суспільство в Україні отримало якісно новий механізм демократичного управління державою, що не має аналогів в інших країнах. Насамперед, інститут громадської експертизи – це процес залучення громадських кіл до сфери державної політики, можливість бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування політики.

Громадська експертиза є одним із правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами; “пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, ураховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності”⁵⁶. Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органом виконавчої влади; оцінити загальний рівень прозорості органів виконавчої влади в країні, виокремити “найсильніших” та “найслабших” у сфері виконання вимог законодавства. За умов позитивного розвитку, а саме при зростаючому рівні відкритості органу до співпраці та реальному врахуванні висновків експертів, державна політика набуватиме статусу суспільної, тобто такої, що формується із урахуванням інтересів максимальної кількості людей, усіх соціальних верств.

Громадські експертизи для органів публічної влади є цінними як інформаційний ресурс: можливості отримати “зворотний зв’язок” від громадськості щодо оцінки їх діяльності; порядку вдосконалення та реформування пріоритетних напрямів діяльності; зменшення кількості потенційних конфліктів; зміцнення відносин між владними інституціями та громадою. У свою чергу, мірою зростання довіри до суб’єктів владних повноважень буде зростати загальний рівень інтересу та бажання громадян бути залученими до формування державної політики та зменшуватиметься відсоток аполітичності. Ураховуючи принципи формування громадських об’єднань на осно-

⁵⁶ Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Анна Балацька, Ольга Сушко, Тарас Шевченко. – Київ : Тютюкін, 2011. – 120 с.

ві специфічних інтересів заінтересованих груп, органи публічної влади мають можливість отримати ґрунтовні експертні оцінки щодо спеціалізованих питань розбудови держави і суспільства, покращити підготовку та впровадження управлінських рішень.

4.4. Екологічний імператив

Потреба людини у сприятливому природному середовищі, достатній кількості та якості природних ресурсів, а також в екологічній безпеці була перманентно присутньою в бутті людини. Однак усвідомлення цієї потреби розпочалося з часів, коли В.Вернадський, Е.Леруа, І.Пригожин, Н.Реймерс, С.Струмилін, Т. де Шарден та інші довели, що існує незалежний від волі людини нерозривний зв'язок між людством і навколишнім середовищем⁵⁷. Разом із тим людина замислюється над станом довкілля, переважно тоді, коли її матеріальні потреби здебільшого задоволено. Саме тоді, коли людина має все необхідне для гідного рівня життя, вона починає дбати про навколишнє природне середовище. Це зумовлено законом людського розвитку, який полягає в тому, що спочатку задовольняються економічні потреби, а вже потім – екологічні, культурні, моральні тощо.

Природне середовище – це єдине середовище, яке є сприятливим для життєдіяльності людини. Людина перебуває у взаємозв'язку з природою: дихає повітрям, використовує водні ресурси, вирощує на землі продукти споживання, користується надрами, тваринними і рослинними ресурсами. Водночас у процесі своєї життєдіяльності людина безперервно знищує те, чим наділила її природа. Наприклад, учені звертають увагу на зниження якості та родючості ґрунту внаслідок впливу природних та антропогенних факторів. Темпи виснаження ґрунту, на якому вирощують продукти харчування та технічні культури, невинно зростають, адже для відновлення своєї родючості ґрунт потребує відпочинку. Натомість землекористувачі, з причини переваги економічних інтересів над екологічними, намагаються

⁵⁷ Хлобистов С. В. Проблеми інституціоналізації системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища / С. В. Хлобистов, Л. В. Жарова // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2010. – № 2. – С. 206–214.

за короткий проміжок часу зібрати якнайбільший урожай і нехтують цією вимогою. У результаті нераціонального використання земельних ресурсів виснажується поживний верхній шар ґрунту. Інакше кажучи, фермери вирощують усе більше продуктів у ґрунті, у якому дедалі менше поживних речовин.

Таким чином, ми споживаємо разом із продуктами харчування все більше небезпечних й навіть отруйних речовин, які, накопичуючись в організмі, поступово руйнують наше здоров'я та спричиняють численні хвороби. Подібні загрозливі тенденції спостерігаються і з використанням надр, водних ресурсів та із забрудненням атмосфери тощо.

На саміті ООН у 2015 р. були затверджені Глобальні Цілі сталого розвитку, які стали базовими в процесі вироблення внутрішньої політики значної кількості держав. Загроза глобальної екологічної катастрофи визначала аксіологічні засади стратегії сталого розвитку, яка знайшла своє відображення у прийнятій в Україні державній програмі Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”. Однак у своєму дослідженні ми прагнемо віднайти ті точки дотику, які безпосередньо визначаються пріоритетом підтримки біологічного різноманіття та здорового довкілля у декларованих концепціях й тих документах, які визначають реальні алгоритми реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”.

Парадигма сталого розвитку ґрунтується на вимозі захисту довкілля, соціальної справедливості та відсутності расової й національної дискримінації. Водночас базовим положенням Концепції сталого розвитку є необхідність установалення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, уключаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі.

Україна прагне стати європейською державою і, як слушно зазначає дослідник А.Фесенко, цей шлях виявився досить непростим, адже питання не тільки у структурних, економічних змінах. Надзвичайно важливим є й екологічний аспект. Для країн Євросоюзу значущими є стан навколишнього середовища, якість цього середовища, екологічно безпечні методи ведення господарської діяльності⁵⁸.

⁵⁸ Фесенко А. М. Органічне виробництво: європейські і українські підходи / А. М. Фесенко // Вісн. Харк. нац. техн. ун-ту сільського господарства ім. Петра Василенка. – 2015. – № 156. – С. 243–250.

Існують країни, де на державному рівні зазначені вимоги ігноруються, а в поняття сталого розвитку вкладається “зручний” зміст, тим самим вихолощується справжній, а стратегія набуває формального виміру. В Україні термін “сталий розвиток” застосовують для означення неухильного зростання деяких економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл та окремих галузей економіки. Інколи до цього переліку додають проведення поодиноких, безсистемних заходів щодо окультурення довкілля та поліпшення санітарних умов проживання й праці людей. Таке тлумачення терміна розкритиковане І.Дейлі і є не лише грубою помилкою, а й, на його думку, і профанацією⁵⁹.

Необхідно на системному рівні організовувати діяльність, яка б мінімізувала використання штучних речовин і технологій, що несуть загрозу для екосистеми, давала б можливість отримати продукцію з максимально природними властивостями, а сам процес виробництва не порушував би екологічної рівноваги. У вересні 2013 р. в Україні був ухвалений довгоочікуваний Закон “Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини”. Цей Закон повинен був стати основою технологічних і організаційних рішень у сфері органічного екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва. Однак європейські принципи щодо органічного виробництва дають нам уявлення про зовсім іншу філософію виробничої діяльності, де на перший план виноситься екологічна безпечність⁶⁰. Зазначений Закон є відбиттям вітчизняних уявлень про європейські цінності. Косметичні структурні перестановки у разі прагнення залишити все по-старому не здатні реально покращити життя, адже прогрес потребує зміни світогляду, іншого ставлення до себе і навколишнього світу. Без таких фундаментальних змін неможливо побудувати краще життя, навіть наслідуючи досконалі європейські взірці⁶¹.

Мусимо визнати, що екологічна криза – це в основному філософсько-ідеологічна криза, криза світогляду, яка не підпорядкована

⁵⁹ *Daly H. Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* / H. Daly. – Beacon Press, Boston, Massachusetts, 1997. – 264 p.

⁶⁰ *Фесенко А. М. Органічне виробництво: європейські і українські підходи* / А. М. Фесенко // Вісн. Харк. нац. техн. ун-ту сільського господарства ім. Петра Василенка. – 2015. – № 156. – С. 243–250.

⁶¹ Там само. – С. 249.

економічним факторам розвитку. Хочемо наголосити, що з усіх усе-загальних моральних законів, що ними керується людство, тільки екологічний імператив виходить за межі світу людей і має надлюдське, ноосферне значення.

Із позицій екологізації, як частини цілісної системи соціально-економічного управління і духовного розвитку, у концепції сталого розвитку екологічні й соціально-економічні прагнення на світоглядному ґрунті в перспективі поєднуються. Стратегія розвитку пов'язується зі стратегією збереження довкілля, оскільки за відсутності системи обмежень вплив ринкових механізмів зумовлює надексплуатацію і нехтування суспільними потребами. У зв'язку з цим необхідно виділити державно-правовий механізм екологічного управління, який, за цих умов, може стати певним інституціоналізованим засобом формалізації екологічного імперативу на системному рівні. Таку систему, на думку дослідника Л.Бондаря, складають три групи засобів:

- правові засоби – екологічне право і законодавство;
- інституційні засоби – система державних органів управління;
- функціональні засоби – система функцій управління (зміст управління)⁶².

Постає питання, чому за такої кількості екологічних проблем, погіршення стану навколишнього природного середовища, нерационального використання природних ресурсів мають місце численні порушення екологічного законодавства України? Висновок є очевидним – механізм захисту навколишнього природного середовища і рационального природокористування не спрацьовує.

Проблема обмеженості ресурсів з огляду на зростаюче споживання вже набула масштабу світової “пандемії”. Бажання практично всіх країн світу, включаючи й Україну, “нагодувати” всіх своїх громадян призвело до нанесення значної шкоди здоров'ю нинішніх поколінь. Крім того, слід підкреслити, що накопичені проблеми мають здатність передаватися у спадок прийдешнім поколінням.

Наступна проблема, яка виходить за межі національного регулювання, – це якість атмосферного повітря. Відомо, що забруднення атмосфери відбувається переважно за рахунок автотранспорту

⁶² Бондар Л. О. Екологічне право України : [навч. посіб.] / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – Харків : Ксилон, 2006. – С. 18.

та стаціонарних промислових викидів. Ураховуючи те, що з кожним роком кількість автотранспорту в Україні невинно зростає, можна зробити висновок, що рівень забрудненості також має тенденцію до зростання. Сучасні дослідники Є.Глухачов та О.Настечко, вивчаючи ефективність механізмів захисту довкілля в умовах світової економічної кризи, зауважували, що в Україні промислові підприємства скоротили обсяг робіт, а отже, і викиди та скиди в атмосферне повітря. Однак це не розв'язало проблеми забруднення атмосфери⁶³. Дійсно, на сучасному етапі зазначена проблема привертає все більшої уваги спеціалістів різних галузей, політиків, учених та громадськості. Причина такої підвищеної уваги полягає в тому, що від ефективності екологічного управління залежить, наскільки стан навколишнього природного середовища відповідає нормам і вимогам, які передбачено вітчизняним та міжнародним законодавством для безпечного життя і здоров'я населення.

Установлення стійких зв'язків між конкретними екологічними умовами, у яких реалізується система взаємоспівдії людини та природи, була визначена нашим співвітчизником В.Вернадським як ноосфера. Визначаючи ноосферу як нову, вищу стадію біосфери, пов'язану з виникненням і розвитком у ній людства, яке, пізнаючи закони природи та вдосконалюючи техніку, починає справляти визначальний вплив на перебіг процесів у ноосфері Землі, докорінно змінюючи її в результаті своєї діяльності. Управління державою було і залишається найважливішим інструментом досягнення бажаного стану, і навіть більше того – засобом приведення зовнішнього середовища у відповідність з намірами людини⁶⁴. У цьому сенсі прийняття екологічного імперативу поведінки людини з урахуванням реальних загроз визначає розгортання структури і напрямів соціально-економічного розвитку людства.

Вітчизняні дослідники Ю.Скалецький та Л.Яценко, розглядаючи екологічний імператив у контексті пріоритету суспільного розвитку України, слушно зазначали, що необхідною умовою збе-

⁶³ Глухачов Є. Ф. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є. Ф. Глухачов, О. Д. Настечко // Актуал. проблеми держ. упр. – 2010. – № 1. – С. 182–189.

⁶⁴ Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія / Е. А. Афонін, О. Л. Валевський, В. В. Голубь та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – Київ : НАДУ, 2014. – 298 с.

реження та відтворення навколишнього середовища є формування екологічного імперативу шляхом екологізації суспільної свідомості та моралі, формування принципово нових цінностей, пріоритетів та світоглядних орієнтирів соціально-економічного розвитку⁶⁵. Мова йде про той стан, який сформований перед початком другого десятиріччя ХХІ ст., а саме – про екологічні ризики та небезпеки з огляду на поточний стан асиміляції людини та її технологічної діяльності в глобальну біосистему планети.

У контексті досліджуваної нами проблеми особливе значення має аналіз відповідності політики нашої країни та активності українського громадянського суспільства щодо всезагального екологічного імперативу в його аксіологічному вимірі. У Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища зазначається, що на сьогодні система організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства є недосконалою. Дійсно, подолати природним шляхом вплив промислового забруднення поверхневих і підземних вод, атмосфери, виснаження природних ресурсів неможливо. Це, у свою чергу, становить реальну загрозу національній безпеці, а основною причиною критичного стану навколишнього природного середовища є низький рівень реалізації екологічної політики в Україні⁶⁶.

Ураховуючи ті *загрозливі* умови для проживання, які склалися нині в Україні, державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища не сприяє оприлюдненню інформації про реальний екологічний стан та забезпеченню повноцінного і всебічного доступу громадян України до інформації. Відсутній прозорий механізм проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступ до великої кількості екологічних даних, що мають бути відкритими. Однією з гарантій екологічних прав громадян відповідно до ст. 10 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” є громадський контроль за додержанням

⁶⁵ Скалецький Ю. М. Екологічний імператив як пріоритет суспільного розвитку України / Ю. М. Скалецький, Л. Д. Яценко // Стратег. пріоритети. – 2011. – № 1 (18). – С. 44–48.

⁶⁶ Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250269536>.

вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що здійснюється, зокрема, громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища. Разом із тим епізодична участь громадських інспекторів у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю) свідчить про те, що ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів. Закономірно, що відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень свідчить про екологічний правовий нігілізм як з боку влади, так і з боку суспільства, що дискредитує систему державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Попри все, в основі будь-якого масштабного проекту має бути осмислена і цілеспрямована діяльність людини. Вивчаючи проблему людини в контексті глобальних перетворень, необхідно пам'ятати про значення імперативу епохи глобалізації: "Мислити глобально, діяти локально". Разом із тим міжнародна спільнота і фахівці застерігають, що було б великою помилкою вважати, що екологічну кризу, зокрема глобальне потепління, забруднення водних ресурсів, зменшення площі лісів можна подолати за допомогою лише економічних і технологічних важелів, удосконалюючи природоохоронне законодавство безпосередньо в кожній окремо взятій країні. На це ж вказує й наш вітчизняний досвід.

Екологічна криза в Україні значною мірою зумовлена усталеними цінностями та категоріями технократичного суспільства, без коригування яких не можна змінити ситуацію в природоохоронній сфері на краще. Місце екології має стати визначальним у новій системі аксіологічних засад. Отже, ми знову повертаємося до важливості усвідомлення екологічного імперативу як точки відліку екологічної активності громадянського суспільства.

Необхідною умовою збереження та відтворення навколишнього середовища є формування екологічного імперативу шляхом екологізації суспільної свідомості та моралі, формування принципово нових цінностей, пріоритетів та світоглядних орієнтирів соціально-економічного розвитку. За сучасних умов екологічна політика посідає одне з найважливіших місць у світовому розвитку. Це пов'язано з інтенсивною діяльністю людини, наслідком якої є зміни

теплого режиму планети, складу атмосфери й Світового океану, фону радіоактивності, співвідношення водойм та суші в окремих регіонах. Негативні наслідки згаданого впливу можуть бути такими значними, що здатні спричинити екологічну кризу – порушення рівноваги в екосистемі, що вже виявляється в забрудненні навколишнього середовища токсичними відходами, у нестачі продовольчих і енергетичних ресурсів і, як наслідок цього, – зменшення чисельності окремих видів у популяції та зміні її структури (співвідношення між окремими видами), зміни генетичного фонду, демографічний дисбаланс людства.

Невтішні прогнози щодо накопичення цих змін зумовлюють небезпеку переходу екологічної кризи в екологічну катастрофу, що може призвести до загибелі всієї цивілізації. Наприкінці першого десятиріччя XXI ст. у глобалізованому світі на чільне місце вийшли політичні й технологічні проекти. Формування громадянського суспільства в багатьох країнах світу і розширення глобалізованих соціальних мереж виявилися ключовими складовими здійснення проекту – “глобального громадянського суспільства”. Філософські та моральні ідеали, юридичні практики та інформаційні технології історично зумовили особливості теоретичних підходів і практик до формування феномену глобального громадянського суспільства. Останніми роками громадяни, які використовують соціальні мережі, отримали нові можливості комунікації. Специфічною особливістю цього етапу становлення громадянського суспільства стали взаємодія і взаємодоповнюваність інтернетизованої мобільної телефонії та соціальних мереж. Цей технологічний симбіоз дав поштовх до новітньої “комунікативної революції”. Демократичні інститути, які більше двох тисяч років еволюціонували незалежно від технологій, але скоріше за допомогою радикалізації правових ідей, організаційної роботи та еволюції морально-етичних ідеалів, отримали новий імпульс. Ідеологія і здійснення практик громадянського суспільства були засновані на постійному прагненні індивідуумів до легітимації громадських свобод, захисту людської гідності від свавілля державних інститутів і чиновників.

Наразі один із найважливіших принципів реалізації громадянських ініціатив – створення умов для максимально прозорих контрольних механізмів здійснення державної влади – набув рис цілком

здійсненого проекту. Після початку інформаційної революції виникли нові можливості для державного контролю щодо діяльності та комунікації індивідумів. Одночасно громадяни отримали шанс “бути почутими”, з одного боку, і отримувати при цьому додаткову життєво важливу інформацію про дії державних чиновників. Потім з’явилися додаткові інструменти громадянського управління соціально-політичними процесами з використанням міждержавних зв’язків і наддержавних інститутів, які можуть бути досить ефективними, відображати інтереси вільних автономних особистостей. Ці окремі локальні ініціативи поступово інтегрувалися в стратегії глобального громадянського суспільства. Діяльність громадських об’єднань координується Центром вивчення глобального управління (Global Civil Society, 2001) на планетарному рівні.

Вивчення формування сучасного глобального громадянського суспільства передбачає дослідження в тих сферах, де людство усвідомлено і відповідально вступає в масштабні взаємодії з планетарним соціумом, природою, використовуючи при цьому високі інформаційні технології. Учені, які прагнуть до осмислення закономірностей глобалізованого світу та механізмів трансформації глобалізованого соціуму, неминуче стикаються з розумінням складності проблем, пов’язаних з людським фактором, звідси і випливає необхідність дослідження можливо широкого спектра ноосферних ризиків.

Зростаюче населення планети, підвищення рівня життя, збільшення споживання продуктів, товарів і послуг у світі, де природні ресурси обмежені та переважно є невідновлюваними, за нинішніх темпів споживання найближчими десятиріччями призведуть до незворотного негативного екологічного та ресурсного колапсу. Зважаючи на це, український дослідник В.Буряк зазначав, що психологічна складова залежності від демонстративного та постійного споживання стала очевидна на світових масштабах після початку світової економічної кризи влітку 2008 р.⁶⁷ Дійсно, сучасні маркетингові стратегії, що формують потреби суспільства, крім безпосереднього вимивання коштів із кишень споживачів, мають й інші побічні ефекти. Ідеться не лише про надмірне споживання природних

⁶⁷ Буряк В. В. Динаміка культури в епоху глобалізації: ноосферний контекст : монографія / В. В. Буряк. – Симферополь : ДІАЙПИ, 2011. – 462 с.

ресурсів, а про емоційне вигорання, яке виявляється у зниженні емоційного сприйняття реклами, а також у формуванні, як вдало визначив С.Мештерович, “постемоційного суспільства”. На його думку, синтетичні квазіемоції стали основою для поширення маніпулювання собою, іншими та культурною індустрією в цілому⁶⁸. Також він зазначає, що представники сучасного суспільства – це “постемоційні типи”, які здатні відчувати широкий спектр емоцій, без дійсного залучення до конкретних дій. Фактично мова йде про віртуальну залученість до соціального життя. Із огляду на це можемо зазначити, що людство вже давно перебуває у стані втрати співчуття до горя іншого (*compassion fatigue*).

Аналізуючи реалізацію екологічного імперативу, ми також маємо відзначити, що беземоційне ставлення до колективної проблеми, якою, безумовно, є екологічна ситуація, робить неможливою свідому побудову раціональних індивідуальних стратегій для оптимізації соціального життя. При тому, що складно провести кореляцію між емоційною та раціональною сферою, ми визнаємо, що втрата відчуття реальності та здатності осмислення невідворотності екологічної катастрофи міститься в площині емоційно-психологічної активності людей. Раціональне застосування екологічного імперативу можливе лише за умови прийняття морально-етичної відповідальності за власну поведінку Людини як виду, що впливає на стан довкілля, екосистем та природи у цілому. Не втручаючись у реальне життя, займаючи зручну позицію “віртуальної участі” щодо інформаційних повідомлень, потенційні представники громадянського суспільства витрачають енергію на трансляцію свого ставлення до подій шляхом підтримки або ж виявлення інших форм реакції на інтернет-новини, при цьому ігноруючи існуючі проблеми в житті.

Під екологічним імперативом найчастіше розуміють форму заборон і обмежень, що поширюється на будь-яку людську діяльність, для збереження живої природи, видового різноманіття планети, захисту навколишнього середовища від надмірного забруднення як безумовних пріоритетів. Поняття “екологічний імператив”, власне, започаткував у науковій практиці наприкінці 80-х рр. М.Мойсеев, який визначав екологічний імператив як межу допустимої активнос-

⁶⁸ Mestrovic Stjepan. Postemotional Society / Stjepan Mestrovic. – L. : Sage Publications Ltd, 1997. – 192 p.

ті людини. І цю межу людина не має права переступати за жодних обставин⁶⁹. Таким чином, він регламентував на той час новий принцип взаємодії людини з природою.

У своєму дослідженні М.Мойсєєв обґрунтовував необхідність формування сукупності заборон та обмежень людської діяльності через існування “забороненої межі”: “Люди вже відчули її існування, наближення до “забороненої межі” багато вже усвідомлюють як реальність (хоча більшістю, у тому числі представниками гуманітарних наук, таке твердження розглядається як “алармизм” – їм видається, що ця межа лежить за горизонтом)... І я не бачу будь-яких непереборних труднощів у розробленні кодексу відносин виду *Homo sapiens* із рештою частини планетарного біоценозу, точніше системи заборон, що спрямовують людську активність у певне русло”⁷⁰.

Українські науковці Ю.Скалецький⁷¹, В.Базилевич⁷², Ю.Туниця, Е.Семенюк⁷³ та інші досить серйозно досліджували Екологічний імператив у контексті його впливу на стратегію розвитку суспільства. За аналогією з Кантовим категоричним імперативом, учені визнають вимогу дотримуватися правил охорони довкілля, комплексу пріоритетних та обов’язкових до виконання обмежень діяльності людини як таких, що можуть призвести до катастрофічних наслідків для людства. Однак, на нашу думку, така критична форма екологічного імперативу не зовсім адекватно відображає його аксіологічне значення.

Американський учений-природознавець Т.Беррі критикував соціальні інституції за їх нездатність забезпечити співіснування людини в гармонії з природним середовищем: “Довкілля не належить

⁶⁹ *Моисеев Н. Н.* Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ / Н. Н. Моисеев // *Вопр. философии.* – 1995. – № 1. – С. 8.

⁷⁰ *Моисеев Н. Н.* Нравственность и феномен эволюции. Экологический императив и этика XXI в. / Н. Н. Моисеев // *Обществ. науки и современность.* – 1994. – № 6. – С. 131–139.

⁷¹ *Скалецький Ю. М.* Екологічний імператив як пріоритет суспільного розвитку України / Ю. М. Скалецький, Л. Д. Яценко // *Стратег. пріоритети.* – 2011. – №. 1. – С. 44–48.

⁷² *Базилевич В.* Екологічний імператив економічної освіти у контексті глобалізаційних викликів / В. Базилевич // *Вісн. НАН України.* – 2010. – №. 8. – С. 15–19.

⁷³ *Туниця Ю.* Діалектика глобалізації в контексті екологічного імперативу / Ю. Туниця, Е. Семенюк, Т. Туниця // *Вісн. НАН України.* – 2008. – №. 2. – С. 8–24.

людській спільноті, а екологічний імператив не є категорією, похідною від людської етики. Швидше, навпаки, етика людини є похідною від екологічного імперативу, адже основна етична норма полягає у забезпеченні процвітання спільноти та кожної окремої людини в ній”⁷⁴. Ми підтримуємо таке розкриття екологічного імперативу, адже він виявляється в етичній системі людства як вимога до прагнення сучасної гіперіндустріальної цивілізації від її нинішнього руйнівного впливу на Землю до інших, природних форм співіснування. Виходячи з широкого розуміння взаємозв’язку людини з природою, екологічний імператив вимагає зміщення акцентів етичних засад – від антропоцентризму до екоцентризму – для відновлення рівноваги між людиною та біосферою. Г.Грін, доповнюючи ідеї Т.Беррі, зазначав: “Нам потрібні закони, що визнають права інших, крім людини, складників біосфери Землі, та етика, що дає людським спільнотам кодекс правил щодо взаємодії з природним середовищем”⁷⁵.

Одним із ключових чинників сталого розвитку держави і консолідації суспільства навколо розв’язання екологічних та економічних проблем, на думку Ю.Туниці, стає екологічний імператив, який передбачає запровадження нового способу господарювання, наближеного до законів природи, раціональне використання, превентивну охорону і своєчасне відтворення якості умов природного життєвого довкілля та природних ресурсів⁷⁶.

У Стратегії національної безпеки України серед загроз екологічній безпеці зазначено надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України. Водночас у Стратегії відсутнє бачення розвитку базових компонентів природо-користування: природних ресурсів (лісів, води, землі, тварин, надр, комплексів біогеоценозів та біогеохімічних циклів) як необхідної умови існування суспільства. Відсутня увага до проблем водних ресурсів, кліматичних викликів, катастрофічних загроз, пов’язаних з ерозією ґрунтів та їх дегуміфікацією, деградації лісів, збіднення біо-

⁷⁴ *Berry T. The Great Work / T. Berry. – New York : Three Rivers Press, 1999. – P. 105.*

⁷⁵ *Green H. Thomas Berry’s ‘Great Work // The Ecozoic Reader. – 2000. – Vol. 1. – № 1. – P. 12.*

⁷⁶ *Туниця Ю. Ю. Екологічний імператив сталого розвитку регіонів України: в пошуках чинників консолідації суспільства / Ю. Ю. Туниця // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 146.*

ресурсів водойм та мінеральних ресурсів. У Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”⁷⁷ серед 25 індикаторів немає жодного, що стосувався б довкілля.

На нашу думку, екологічний імператив визначає вимоги до трансформації суспільства, формування відповідної екологічної політики і впровадження її в усі сфери життя. Разом із тим, зважаючи на загальний стан ресурсів у центрі уваги повинна перебувати не тільки сучасна людина, яка дійсно має право на здорове і плідне життя в гармонії з природою. Необхідно забезпечити рівність можливостей розвитку і збереження навколишнього середовища як для нинішнього, так і для майбутніх поколінь. Охорона навколишнього середовища повинна стати невід’ємною частиною загального соціально-економічного процесу і не може розглядатися у відриві від нього.

На відміну від існуючої практики, акцент слід перенести на вжиття заходів щодо екологізації економічної діяльності, насамперед – на усунення причин негативних техногенних впливів, а не їх наслідків. Соціально-економічний розвиток має бути спрямований на поліпшення якості життя людей у допустимих межах господарської ємності екосистем. Україн необхідно проводити заходи з екологізації свідомості та світогляду людини, системи виховання й освіти. Ці вимоги відображають сутність екологічного імперативу, нерозривний та органічний взаємозв’язок соціальних, екологічних та економічних цілей сталого розвитку.

Для виживання й розвитку цивілізації стає очевидною необхідність формування принципово нового світобачення, яке б відображало органічні взаємозв’язки і залежності між людиною та природою, між суспільством і природним середовищем, тобто формування такої ідеології, яка б вказувала на шляхи подолання суперечностей між економічною й екологічною системами та забезпечувала конструктивне розв’язання проблем сталого розвитку.

Спираючись на ноосферне вчення нашого великого співвітчизника В.Вернадського, на нову еколого-економічну теорію й прийнятий консенсусом більшості країн світу принцип сталого розвитку, слід зазначити, що тільки екологічно свідоме суспільство здатне подолати затяжну еколого-економічну кризу й забезпечити нормальні

⁷⁷ Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

екологічні та соціально-економічні умови життя людини в Україні. Ідеться про ідеологію, яка відображатиме причинно-наслідкові взаємозв'язки й залежності між станом використання природних ресурсів, якістю природного життєвого довкілля, з одного боку, й соціально-економічним розвитком та здоров'ям людей – з другого.

Надзвичайно важливим чинником, який особливо гостро виявляється в умовах деградації природного середовища й виснаження природних ресурсів, це відчуття спільної долі. Усвідомлення життєво необхідної потреби діяти відповідно до екологічного імперативу є необхідною умовою подолання негативних тенденцій в екологічній сфері. Основним інструментом цього є екологізація свідомості суспільства, що спрямована на досягнення оптимальної взаємодії суспільства і природи, екологізацію матеріального і духовного життя як реального втілення екологічного імперативу.

4.5. Соціальний діалог як механізм модернізації державного управління та розбудови громадянського суспільства

Тема соціального діалогу в системі державного управління України, розбудови його формальних і неформальних інститутів важлива з багатьох причин. Системи державного управління в сучасних суспільствах радикально змінилися останніми десятиріччями. Глобалізація і швидкий розвиток інформаційних та комунікаційних технологій прискорили динаміку соціально-економічного розвитку та докорінним чином позначилися на сприйнятті оптимальної структури й методів державного управління. На зміну традиційно ієрархічним, авторитарним і нормативним моделям приходить нова модель державного управління, заснована на соціальному діалозі як дієвому механізмі модернізації державного управління та розбудови громадянського суспільства.

Успішність сучасних моделей державного управління тісно пов'язана з розвитком взаємодії державних і громадських інститутів, які забезпечують справедливість у поєднанні приватного й суспільного інтересу. Усе частіше державне управління розглядається як діяльність держави та суспільства (громадських інститутів) щодо узго-

дження інтересів різних соціальних груп і соціально-територіальних спільнот у сфері виробництва, розподілу та споживання, що дає змогу узгоджувати інтереси цих груп з інтересами людини й довготривалими цілями суспільства щодо забезпечення сталого і збалансованого розвитку, досягнення соціального миру та суспільної злагоди.

У свою чергу, громадська ефективність державного управління вирішальним чином детермінована станом та рівнем розвитку соціального діалогу.

У ринковій економіці соціальний діалог виконує функції об'єднання зусиль для розвитку соціальних відносин та ефективної і конкурентоспроможної економіки. Сприяючи формуванню спільних підходів та погодженню напрямів і заходів державного управління, соціальний діалог між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями роботодавців і профспілок за участю громадськості є перевіреним інструментом дієвої політики сучасних правових демократичних держав, які розвивають національну соціально орієнтовану ринкову економіку, спрямовану на реальне забезпечення прав людини та підвищення ефективності соціально-економічних відносин. Ґрунтуючись на технології добровільних багатосторонніх ініціатив, соціальний діалог діє як каталізатор реформ та інституціональних інновацій у державному управлінні, забезпечує консенсус, прозорість, відкритість, інституційну та політичну відповідальність учасників, сприяє налагодженню співпраці між усіма секторами суспільства.

Варто зауважити, що соціальний діалог є порівняно новою концепцією в системі суспільних відносин. Як категорія соціальний діалог з'явився в Західній Європі в першій половині XX ст., а найбільш активний його розвиток припадає на 80-ті рр. XX – початок XXI ст. Разом із тим упродовж останніх десятиріч соціальний діалог демонструє свою ефективність у практиці державного управління західноєвропейських країн як один із базових інститутів громадянського суспільства та діє як механізм узгодження цілей та напрямів соціально-економічного розвитку з урахуванням інтересів працівників, роботодавців, держави та суспільства в цілому⁷⁸.

⁷⁸ Соціальний діалог у державному управлінні : навч. посіб. / К. О. Ващенко, Р. А. Колишко, О. В. Мірошніченко та ін. ; за ред. О. В. Мірошніченка. – Київ : НАДУ, 2012. – 296 с.

Специфіка інституту соціального діалогу полягає в тому, що цей інститут є носієм характеристик того суспільства і тих соціально-економічних умов, у яких він зароджується й функціонує. Для України соціальний діалог є новітньою категорією, що з'явилася в лексиконі вітчизняних науковців, політиків, практиків на початку нового тисячоліття і за короткий час набула концептуального обґрунтування та юридичного оформлення як механізм “вироблення та реалізації державної соціальної і економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин та забезпечення підвищення рівня і якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві”⁷⁹.

Із початку 90-х рр. різні аспекти проблеми соціального діалогу були предметом фундаментальних розробок вітчизняних учених різних галузей знань: філософії – С.Жданенко; політології – Д.Неліпи, В.Давиденка, Н.Громадської, Т.Ляшенко; права – В.Лазора, О.Трюхан, Є.Краснова, Г.Капліної; соціології – І.Дубровського, В.Варениці; економіки – О.Мірошніченка, А.Колота; державного управління – Н.Діденко, В.Жукова, В.Скुरатівського, О.Шемакова та ін.

Процеси активного впровадження соціального діалогу в систему державного управління України об'єктивно спричинені трансформацією суспільних відносин, переходом та розбудовою ринкової економіки, орієнтацією на виконання фундаментальних міжнародних стандартів у цій сфері.

Одна з умов функціонування соціального діалогу – це наявність інститутів, які за своєю суттю є цілісністю правових форм здійснення соціального діалогу між уповноваженими суб'єктами, які представляють роботодавців, працівників, та державними органами. Аналізуючи існуючу вітчизняну систему соціального діалогу, варто зазначити, що за роки незалежності соціальний діалог здобув значне політичне визнання, офіційне нормативно-правове та організаційне оформлення.

На сьогодні в Україні в основному сформовано правові засади реалізації державної соціально-економічної політики, що заклали основи організаційного оформлення вітчизняної системи соціального діалогу. Правову основу функціонування системи соціального

⁷⁹ Гошовська В. А. Роль і місце держави в розбудові трипартизму й соціального діалогу: світовий досвід та Україна : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 112 с.

діалогу в Україні складають стандарти ООН, Конвенції МОП, Європейська соціальна хартія, інші міжнародні акти, Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.

Гарантії соціального діалогу в Україні забезпечують положення Конституції України, Кодексу законів про працю України, законів України “Про зайнятість населення” (1991 р.), “Про об’єднання громадян” (1992 р.), “Про охорону праці” (1992 р.), “Про колективні договори і угоди” (1993 р.), “Про оплату праці” (1995 р.), “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” (1998 р.), “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.), “Про соціальний діалог в Україні” (2010 р.), “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності” (2012 р.) та ін.

З огляду на контекст нашого дослідження варто виділити Закон України “Про соціальний діалог в Україні”, який визначає правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу в країні з метою вироблення та реалізації державної соціальної і економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин та забезпечення підвищення рівня і якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві.

Частиною національного законодавства є також міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також інші акти міжнародного права, до яких приєдналася Україна.

Україна ратифікувала більше 60 конвенцій МОП, у тому числі – всі основні конвенції МОП: 1) Про свободу асоціації та захист права на організацію (№ 87), 1948 р. (ратифіковано 14 вересня 1956 р.); 2) Про право на організацію і на ведення колективних переговорів (№ 98), 1949 р. (ратифіковано 14 вересня 1956 р.); 3) Про примусову працю (№ 29), 1930 р. (ратифіковано 10 серпня 1956 р.); 4) Про скасування примусової праці (№ 105), 1957 р. (ратифіковано 14 грудня 2000 р.); 5) Про мінімальний вік (№ 138), 1973 р. (ратифіковано 03 травня 1979 р.); 6) Про найгірші форми дитячої праці (182), 1999 р. (ратифіковано 14 грудня 2000 р.); 7) Про рівну винагороду (№ 100), 1951 р. (ратифіковано 10 серпня 1956 р.); 8) Про дискримінацію (в галузі праці і зайнятості) (№ 111), 1958 р. (ратифіковано 04 серпня 1961 р.).

Важливе значення для нормативно-правового забезпечення розвитку соціального діалогу мають: Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (№ 996), якою затверджено “Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики”; “Регламент Кабінету Міністрів України”, яким передбачено залучення соціальних партнерів до прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; Постанова Кабінету Міністрів України “Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади”, за якою міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в обов’язковому порядку надсилають на погодження проекти нормативно-правових актів з питань, що стосуються формування та реалізації соціальної і економічної політики, регулювання соціальних, економічних і трудових відносин.

Відповідно до законодавства, організаційно-функціональна структура вітчизняної системи соціального діалогу в Україні представлена інститутами національного, галузевого, територіального та локального рівнів, діючими на тристоронній або двосторонній основі. Функціонування існуючої системи соціального діалогу забезпечує мережа органів соціального діалогу: Національна тристороння соціально-економічна рада, Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення, Національна служба посередництва і примирення. Аналогічні інституції на тристоронній основі утворено в усіх областях і м. Києві. В Україні на тристоронній основі здійснюється також управління фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Аналізуючи сучасний стан вітчизняної системи соціального діалогу, варто зазначити, що за роки незалежності України соціальний діалог здобув значне політичне визнання, офіційне нормативно-правове та організаційне оформлення. Разом із тим соціальний діалог не досяг бажаної мети, якщо оцінювати його за критеріями ефективності у сфері гідної праці та взаємодії з громадянським суспільством. Особливо це виявляється в період фінансово-економічної кризи.

Характерними для вітчизняного ринку праці є низький рівень зайнятості населення, високий рівень безробіття, низький розмір заробітних плат, неспроможність населення самостійно забезпечувати життєво необхідні потреби, заборгованість з виплатами заробітної плати та ін.

Так, за даними Державної служби статистики, кількість зайнятого населення віком 15–70 років у II кварталі 2017 р. становила 16,4 млн осіб (або 56,8%), а кількість безробітних – 1,6 млн осіб (або 9,0%). Середня номінальна заробітна плата штатного працівника підприємств, установ та організацій у жовтні 2017 р. становила 7377 грн, що в 2,3 раза вище рівня мінімальної заробітної плати (3200 грн)⁸⁰.

При цьому у вересні 2017 р. нарахування в межах мінімальної заробітної плати мали 8,6% штатних працівників, заробітну плату в розмірі від 3200,01 грн до 4000,00 грн – 24,5%, від 4000,01 до 5000,00 грн – 12,2%, від 5000,01 до 6000,00 грн – 12,2%, від 7000,01 до 8000,00 грн – 8,6%, від 8000,01 до 10000,00 грн – 24,5%, від 10000,01 до 15000,00 грн – 12,5%, понад 15000,00 грн – 12,2% штатних працівників⁸¹.

Недієвість соціального діалогу підтверджується й неспроможністю подолати таке ганебне явище, як заборгованість з виплати заробітної плати, розмір якої станом на 01 жовтня 2017 р. становив 2467,8 млн грн, з неї 1343,1 млн грн припадало на економічно активні підприємства. До того ж, заборгованість працівникам економічно активних підприємств у вересні 2017 р. збільшилась на 9,1%⁸².

Високий рівень безробіття, низький рівень заробітних плат працівників негативно позначається на структурі доходів населення.

⁸⁰ Заробітна плата у жовтні 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 28.11.2017 № 414/0/09.3вн-17. – Режим доступу: http://www.ukstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.

⁸¹ Розподіл працівників за розмірами нарахованої їм заробітної плати у вересні 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 16.11.2017 № 397/0/09.3вн-17. – Режим доступу: http://www.ukstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.

⁸² Заборгованість із виплати заробітної плати на 1 жовтня 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 27.10.2017 № 377/0/09.3вн-17. – Режим доступу: http://www.ukstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.

Так, у II кварталі 2017 р. частка заробітної плати становила 47,1%, а частка соціальних допомог та інших поточних трансфертів – 37,7% у структурі доходів населення.

Про неспроможність існуючої системи соціально-трудових відносин як сфери та індикатора результативності впливу соціального діалогу задовольняти потреби населення країни засвідчує також співвідношення доходів (559,9 млрд грн) та витрат населення (587,5 млрд грн), яке вказує на зменшення заощаджень на 27,6 млрд грн⁸³.

Низька частка заробітної плати в структурі доходів населення, занижений рівень законодавчо визначених державних соціальних гарантій роблять неможливими умови для задоволення населенням країни основних життєво-важливих потреб. У січні – жовтні 2017 р. за субсидіями для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг звернулося 7684,3 тис. домогосподарств (що на 33,5% більше, ніж у січні – жовтні 2016 р.) та 735,7 тис. домогосподарств було призначено субсидії готівкою для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива⁸⁴.

Ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку суспільства потребує активного залучення соціальних партнерів до вироблення дієвої політики подолання наслідків фінансово-економічної кризи.

За оцінками експертів, актуальним залишається також питання щодо функціонування соціального діалогу як інструменту взаємодії громадянського суспільства і держави та запоруки сталого розвитку України. Організації третього сектору, які є невід'ємною частиною громадянського суспільства, упродовж тривалого періоду залишалися недостатньо залученими до процесу соціального діалогу. Однак слід зазначити, що останніми роками спостерігається певна активізація громадської участі в питаннях соціального діалогу.

⁸³ Доходи та витрати населення в II кварталі 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 29.09.2017 № 213/0/02.2вн-17. – Режим доступу: http://www.ukstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.

⁸⁴ Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

гу, що і виявляється в діяльності таких організацій громадянського суспільства, як⁸⁵:

- Національна платформа громадянського суспільства Східно-го партнерства, у рамках якої діє робоча група 5 “Соціально-трудова політика та соціальний діалог”;

- Платформа громадянського суспільства Україна – ЄС, робоча група 4 “Зайнятість, соціальна політика, рівні можливості та здоров’я”, яка створена в рамках імплементації Угоди про Асоціацію Україна – ЄС; Відповідно до Угоди про Асоціацію (ст. 299) створення нового Форуму громадянського суспільства для підтримки діалогу, який охоплює аспекти сталого розвитку (у рамках глави 13 “Торгівля та сталий розвиток, пов’язаний з торгівлею” Угоди);

- Громадська рада при Міністерстві соціальної політики України;

- Громадська рада при Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та ін.

На думку прихильників широкого формату соціального діалогу, підвищення його ефективності вимагає залучення експертів з організацій третього сектору, що дасть змогу інтенсифікувати реформи та отримати незалежну оцінку щодо їх доцільності. Подібна практика вже працює в Україні та низці країн Східного партнерства, де діє неінституційована коаліція аналітичних центрів, що займаються проблемами соціальної сфери та екології, з одного боку, та соціальних партнерів, з другого, з метою сприяння досягненню цілей сталого розвитку. У такому контексті соціальний діалог не зводиться до громадського (civil) діалогу, а розширюється за консенсусним рішенням соціальних партнерів та включає в себе всіх учасників, заінтересованих у забезпеченні соціально-економічного розвитку⁸⁶.

Унікальний в економічному світі за рівнем об’єднання ринку досвід соціального діалогу як форми врядування, заснованої на принципах відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості, напрацьовано в ЄС та країнах – членах ЄС. Соціальний діалог є ключовим компонентом європейської соціальної моделі – соціальні партнери

⁸⁵ Соціальний діалог як інструмент взаємодії громадянського суспільства і держави : аналітичні матеріали до круглого столу, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ipzn.org.ua/wp.../Analitichni-materialy-dlya-KVRU.pdf.

⁸⁶ Там само.

є активними учасниками формування та реалізації європейської соціальної моделі, що поєднує цілі соціально-економічної політики з високою якістю соціального захисту, інвестицій в освіту та кваліфікацію, і реформами, спрямованими на поліпшення економічного розвитку⁸⁷.

Згідно з договорами та відповідно до законодавства Європейського Союзу термін “соціальний діалог” позначає обмін інформацією, обговорення, консультації, спільні дії та переговори між європейськими соціальними партнерами, дискусії між соціальними партнерами та інституціями ЄС⁸⁸.

Консультації з громадськістю, частиною якої є соціальні партнери, – це основа розробки та реалізації всіх управлінських рішень у сфері соціально-трудових та пов’язаних з ними соціально-економічних відносин в ЄС. Соціальний діалог як процес визначення цілей та напрямів соціально-економічного розвитку з урахуванням інтересів працівників, роботодавців, суспільства в цілому є невід’ємним елементом та дієвим механізмом врядування на всіх рівнях – від наднаціонального до локального. Соціальний діалог активно використовується владою і соціальними партнерами для прийняття рішень у сфері міжгалузевої та галузевої економіки, соціального розвитку, гідної праці⁸⁹.

Особлива роль соціального діалогу в ЄС пов’язана з розумінням того, що в XXI ст. успішності економічного розвитку неможливо досягти без сучасної системи соціально-трудових відносин та ефективних соціально-економічних стратегій, здатних забезпечити випереджувальне управління змінами.

Порівняльний аналіз існуючих моделей та показників соціального діалогу європейських країн та України щодо їх впливу на державно-управлінські рішення у сфері соціального та економічного розвитку відбиває низьку результативність вітчизняної моделі соціального діалогу. Україна значно поступається країнам ЄС за соціальними стандартами, рівнем людського розвитку та рівнем життя населення. Суттєвим є також відставання України за рівнем конкурентоспроможності

⁸⁷ Social dialogue // European Commission. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>.

⁸⁸ Industrial Relations in Europe 2008. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 162 p.

⁸⁹ Social dialogue: a tool to promote and defend decent work and quality jobs in Europe Recommendations for national and European stakeholders. – Brussels : SOLIDAR, 2010. – 16 p.

національної економіки⁹⁰, що в сукупності висуває завдання вдосконалення вітчизняної системи соціального діалогу.

Орієнтири євроінтеграційних пріоритетів для України щодо розвитку соціального діалогу продиктовані як цінністю досвіду між європейськими соціальними партнерами та європейськими наднаціональними і національними владними інституціями в розбудові ефективних діалогових відносин, значними здобутками і соціально-економічними результатами європейського соціального діалогу⁹¹, так і завданнями щодо виконання Україною “Угоди про асоціацію між Україною та ЄС” щодо здійснення економічних та соціальних перетворень⁹².

Ефективний соціальний діалог є необхідною умовою європейської інтеграції України, зокрема щодо впровадження європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі, що, у свою чергу, зумовлює цільовий і функціональний характер формування нової моделі суспільного договору для реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” із залученням кращих елементів унікальних європейських національних систем соціального діалогу.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, посилення соціального діалогу є важливим завданням євроінтеграційної політики, що знайшло відображення в положеннях глави 13 “Торгівля і сталий розвиток” розділу IV “Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею” та глави 21 “Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей” розділу V “Економічне та галузеве співробітництво”⁹³.

Таким чином, ураховуючи вищевикладене, пріоритетними напрямками в розвитку системи соціального діалогу України на сучасному етапі є такі:

⁹⁰ Петрос О. М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія / О. М. Петрос. – Київ : НАДУ, 2012. – С. 246.

⁹¹ Там само. – С. 233–241.

⁹² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода ратифікована із заявою Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125. – С. 83.

⁹³ Соціальний діалог як інструмент взаємодії громадянського суспільства і держави: аналітичні матеріали до круглого столу, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ipzn.org.ua/wp.../Analitichni-materialy-dlya-KVRU.pdf.

1. Сприяння розвитку та розширенню сфери дії національної системи соціального діалогу, законодавче та організаційно-практичне забезпечення громадського договору органів влади, бізнесу та громадянського суспільства щодо підвищення якості життя громадян і забезпечення економічної, соціальної та екологічної стабільності на основі:

- досягнення високої якості й ефективності соціального діалогу на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях;
- оптимізації повноважень, репрезентативності та відповідальності інститутів державної влади і місцевого самоврядування як ключових сторін соціального діалогу;
- підвищення інституційної спроможності професійних спілок і організацій роботодавців як основних сторін соціального діалогу та широкого залучення організацій громадянського суспільства;
- підвищення рівня довіри суспільства до всіх соціальних партнерів;
- формування широкої громадської підтримки національної системи соціального діалогу.

2. Забезпечення виконання Україною положень “Угоди про асоціацію між Україною та ЄС” щодо розвитку вітчизняної системи соціального діалогу та її інтеграції в систему європейського соціального діалогу шляхом⁹⁴:

- розвитку соціального діалогу як механізму забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації (ст. 419);
- посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу (ст. 420);
- залучення всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства до впровадження реформ в Україні (ст. 421);
- розширення гарантій соціально-економічної демократії, заснованої на постійному діалозі з питань економічного та галузевого співробітництва (ст. 425) та ін.

⁹⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода ратифікована із заявою Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125. – С. 83.

ВИСНОВКИ

У цивілізованих суспільствах протягом їх історичного розвитку виникають та формуються соціокультурні чинники, які впливають на подальші процеси функціонування цих суспільств. Актуальною тенденцією еволюції сучасної держави і парадигмою політико-адміністративних реформ стає перехід від командно-адміністративних, авторитарних методів управління до партнерських, суб'єкт-суб'єктних (держава – суспільство), формування сервісної моделі та координаційного підходу у горизонтальних і вертикальних взаємозв'язках як основного алгоритму нової системи публічного управління. Держава за таких нових умов поступається частиною власних управлінських функцій на користь громадянському суспільству. Відповідно, саме розвиток громадянського суспільства є не тільки умовою зменшення державних функцій, а й умовою зміцнення держави, її ефективного розвитку, фактором, що зменшує ризик її занепаду, перетворення на failed state.

Історія самоврядування в Україні сягає часів Київської Русі та є частиною державних процесів. Протягом XIX–XX ст. українське суспільство пройшло три важливих етапи: імперський, революційний і радянський. І, здебільшого, громадська ініціатива в цей час або протиставлялася державі, або виступала як заміник державних інституцій, коли ті виявляли свою неспроможність. Мова кожного народу відбиває його життя. Тлумачний аналіз слів свідчить про ментальність, настрої і прагнення народу. Реалізація мовних імперативів не завжди відбувається легко й динамічно, адже стара політична культура володіє інерційністю й активно підтримується її носіями.

Імперативом формування повноцінного громадянського суспільства в Україні має бути забезпечено правові та політичні умови. Політичні партії є механізмом політичної участі громадян. Політичні партії презентують інтереси різних верств населення та є інститутом громадянського суспільства, якщо вони не при владі. Наявність політичних партій у суспільстві

свідчить про його високий розвиток та наявність громадянської культури.

Для становлення в Україні громадянського суспільства вкрай важливим імперативом є свобода слова як право людини вільно висловлювати свої думки та погляди в усній і письмовій формах. Свобода слова є інструментом для забезпечення інформованості й підтримки високого рівня компетентності публічних органів влади.

Імперативом становлення і визначальною ознакою демократичної, правової держави, що забезпечує вільне існування громадянського суспільства, є організація та здійснення державної влади за принципом народного суверенітету, який реалізується через вільні, чесні, демократичні вибори, сутність яких полягає в утворенні органів державного та місцевого управління та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур. Завдяки виборам формується персональний склад представницьких органів влади та здійснюється зміна виборчих посад у державних органах, де кожен відповідно до своїх посадових обов'язків ухвалює управлінські рішення для суспільного розвитку. Референдум призначений для безпосереднього ухвалення рішень з найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування. У сучасних демократичних країнах референдуми є однією з найважливіших форм здійснення народного суверенітету, інструментом громадянського суспільства. Завдяки референдуму вирішувалося питання вступу Іспанії до НАТО, Великобританії – до ЄС, Швейцарії – до ООН, створювалися конституції Данії, Естонії, Литви, Польщі, Туреччини, Франції. Вибори та референдуми є ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише за достатньо високого рівня культури громадянського суспільства.

Уже на початку 90-х рр. минулого століття молода Українська держава спрямувала свої зусилля на розвиток вітчизняного волонтерства в рамках діяльності щойно створеної державної ме-

режі центрів соціальних служб для молоді. Досвід функціонування перших волонтерських груп продемонстрував суспільну затребуваність такої діяльності через її соціальну значущість, актуальність, здатність реально розв'язувати проблеми людини, суспільства та довкілля, необмеженість у засобах провадження тощо. Це зумовило появу неурядових українських організацій, забезпечуючи поступове зміщення центру тяжіння вітчизняного волонтерства в бік громадянського суспільства. Саме волонтерство під час державної зради В.Януковича та російської агресії стало основою для формування сучасної армії і нового управлінського апарату. Останні соціологічні дослідження свідчать про істотне зміцнення позицій волонтерства в українському суспільстві, що виявляється, передусім, у найвищому рівні довіри українців до волонтерських організацій серед усіх суспільних інститутів.

Загалом доцільно підкреслити, що в сучасному динамічному, глобалізованому та конкурентному світі для забезпечення поступального суспільного розвитку, підвищення якості життя громадян періодичне проведення продуманих і ефективних модернізаційних реформ – це не добра ласка, а суспільний обов'язок державної влади. Для виходу з інституційної пастки недостатньо просто змінити фундаментальні зовнішні чинники. Цього можна досягти через вплив на механізми стабілізації інституційних пасток за такими напрямками, як заохочення, санкції, сприяння створенню механізмів репутації, амністия, виховання, взаємодія з громадськістю та ін. Виходу з інституційних пасток значно сприяє розвиток громадянського суспільства.

Для сучасного українського суспільства характерна переоцінка всіх суспільно значущих моральних настанов і цінностей, що вимагає й відповідного наукового аналізу духовних процесів, які відрізняються від тих, що панували в країні під тиском радянської ідеології. Ідеться про переоцінку структури національної свідомості, властивої українському народові, адже її формування відбувалося за умов досить тривалої відсутності

національної держави. Проте певні підстави для єдності ціннісного консерватизму українців із модернізаційними прагненнями є, оскільки інтегративна модель ціннісних координат українців доводить автентичність їх західної орієнтації (свобода, індивідуалізм, толерантність). Проблема постає у впровадженні поступовості перехідних кроків від тієї форми спільності, яка сформувалася за комуністичних часів, до сучасної моделі солідарності українців.

Формування громадянського суспільства в будь-якій державі неможливе без функціонування в її системі освіти дієвих напрямів громадянської освіти, виховання демократичних цінностей в індивідів, реалізації отримання ними знань про права людини. На тлі суспільних перетворень у системі освіти важливу роль відіграє питання формування громадянина, його громадянської культури, освіченості в правовому, суспільному та політичному полі.

Імперативом розвитку громадянського суспільства є електронна демократія, суть якої полягає у використанні цифрових технологій для посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії полягає у створенні фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на вироблення та реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Електронна демократія є інструментом захисту людиною та громадянином своїх інтересів і визначення форм співробітництва з державою за допомогою технологій електронного урядування. Результативність електронної демократії залежить від готовності громадян, інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні державою, у процесах державного будівництва, а також готовності публічних органів влади до відкритості й реформування. Інноваційною також є гнучка демократія, що створює нову форму демократії, у якій різні “жорсткі” бар’єри постійно змінюються. Ухвалення рішень переходить від вер-

тикальної системи до горизонтальної. Кожний громадянин за бажанням може долучитися до ухвалення рішень за допомогою інтернет-технологій.

Громадянська ефективність публічного управління вирішальним чином детермінована станом та рівнем розвитку соціального діалогу. У ринковій економіці соціальний діалог виконує функції об'єднання зусиль для розвитку соціальних відносин та ефективної і конкурентоспроможної економіки. Аналізуючи існуючу вітчизняну систему соціального діалогу, варто зазначити, що за роки незалежності соціальний діалог здобув значне політичне визнання, офіційне нормативно-правове та організаційне оформлення. Однак Україна значно поступається країнам ЄС за соціальними стандартами, рівнем людського розвитку та рівнем життя населення. Суттєвим є також відставання України за рівнем конкурентоспроможності національної економіки, що в сукупності висуває завдання вдосконалення вітчизняної системи соціального діалогу.

Одним із важливих імперативів сучасності є екологічний імператив. Під екологічним імперативом найчастіше розуміють форму заборон і обмежень, що поширюється на будь-яку людську діяльність, для збереження живої природи, видового різноманіття планети, захисту навколишнього середовища від надмірного забруднення як безумовних пріоритетів. Спираючись на ноосферне вчення нашого видатного співвітчизника В.Вернадського, на нову еколого-економічну теорію й прийнятий консенсусом більшості країн світу принцип сталого розвитку, слід зазначити, що тільки екологічно свідоме суспільство здатне подолати затяжну еколого-економічну кризу й забезпечити нормальні екологічні та соціально-економічні умови життя людини в Україні. Ідеться про ідеологію, яка відображатиме причинно-наслідкові взаємозв'язки й залежності між станом використання природних ресурсів, якістю природного життєвого довкілля, з одного боку, й соціально-економічним розвитком та здоров'ям людей – з другого. Усвідомлення життєво необхідної потреби діяти відповідно до

екологічного імперативу є необхідною умовою подолання негативних тенденцій в екологічній сфері.

Фактично, усі перелічені імперативи впливають на формування нової системи чинників прогресивного суспільного розвитку, появу нових суб'єктів-лідерів, в основі впливу яких буде не система (група, клани), фінансові або адміністративні ресурси, а знання, нові (новітні та горизонтально-вертикальні) комунікації, уміння визначати і досягати суспільних цілей, відповідаючи суспільним очікуванням і стратегічним цілям розвитку сучасної держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

До розділу 1

1. Алфавит полицейских законов, разъяснений и циркуляров / сост. В. М. Попов. – Кобеляки : [б. и.], 1913. – 730 с.
2. *Бернадський Б. В.* 1914 рік на Волині: кілька фрагментів суспільно-політичного життя / Б. В. Бернадський // *Наук. вісник ВДУ. Історія.* – Вип. 1. – 1996. – С. 74–78.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел, ред.-лексикографи : В. Т. Бусел, М. Д. Василюк-Дерibas, О. В. Дмитрієв та ін. – Київ ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – С. 262.
4. *Вілкул Т. Л.* Рядовичі [Електронний ресурс] / Т. Л. Вілкул. – Режим доступу: <http://www.history.org.ua/?termin=Riadovychi> (останній перегляд: 24.11.2017).
5. Влада і суспільство в Україні. Історичний контекст / відп. ред. В. А. Смолій. – Київ : НАН України, Ін-т історії України, 2013. – 506 с.
6. *Волков В. А.* Российская профессура “под колпаком” у власти / В. А. Волков, М. В. Куликова // *Вопросы истории естествознания и техники.* – 1994. – № 2. – С. 65–75.
7. *Гайдеггер М.* Гельдерлін і сутність поезії / М. Гайдеггер // *Антологія світової літературно-критичної думки ХХ ст.* / за ред. М. Зубрицької. – Львів : Літопис, 1996. – С. 206.
8. *Геллнер Э.* Условия свободы / Э. Геллнер. – М. : [б. и.], 1995. – С. 108.
9. *Гонюкова Л.* Громадянськість – необхідна умова демократичних перетворень держави і суспільства / Л. Гонюкова // *Nauki Społeczno-Humanistyczne. Polsko-ukraińskie czasopismo naukowe*, 2016. – № 01 (09). – S. 19–31. – Available at:http://sp-sciences.io.ua/s2304123/goniukova_liliia_2016_citizenship_-_a_necessary_condition_of_democratic_transformation_of_state_and_society_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_01_09_pp_19-31(accessed 30 March 2016).
10. *Горизонтов Л. Е.* Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше (XIX – начало XX века) / Л. Е. Горизонтов. – М. : Индрик, 1999. – 272 с.

11. *Гошко Т. Д.* Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI–поч. XVII ст.) / Т. Д. Гошко. – Львів : Афіша, 2002. – С. 22.
12. *Грабовський С.* Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставрояні, Л. Шкляр. – Київ : Генеза, 1995. – 608 с.
13. *Грицяк І.* Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 57.
14. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський ; редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. – Київ : Наук. думка, 1994. – Т. 1. – 736 с.
15. *Демкович-Добрянський Михайло.* Україна і Росія. Історичні нариси на теми російського імперіалізму / Михайло Демкович-Добрянський. – Львів-Краків-Париж : Видавнича спілка “Просвіта”, 1993. – 208 с.
16. Демократичні традиції козацько-гетьманської доби. Конституція Пилипа Орлика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bookwu.net/book_osnovy-demokratii_799/17_1.4.-demokratichni-tradici-kozacko-getmansko-dobi.-konstituciya-pilipa-orlika Нічик.
17. *Дністрянський С. С.* Загальна наука права і політики / С. С. Дністрянський. – Прага : Укр. ун-т у Празі, 1923. – 393 с.
18. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1983. – 352 с.
19. Записки по истории революционного движения в России (до 1913 года) / составил Отдельного корпуса жандармов подполковник Рожанов. – СПб. : [б. и.], 1913. – 510 с.
20. *Іваненко В.* На задвірках історії (про антинародну антирадянську діяльність закордонних організацій українських буржуазних націоналістів) / В. Іваненко. – Київ : Вид-во політ. л-ри України, 1969. – 71 с.
21. *Іванишин П.* Український предтеча: Тарас Шевченко, його людина і його імператив [Електронний ресурс] / П. Іванишин. – Режим доступу: <http://dontsov-nic.com.ua/ukrajinskyj-predtecha-taras-shevchenko-joho-lyudyna-i-joho-imperatyv/>.
22. *Івасечко О. Р.* Лашенко: теоретичне осмислення ідеї народоправства / О. Івасечко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2010. – Вип. 22. – С. 22–28.

23. Календар ювілейних дат Української революції 1917–1921 років на 2017 рік : метод. рек. / О. С. Кучерук, Б. В. Бернадський, О. В. Якубець ; ред. і упоряд. О. К. Зайченко ; Нац. музей історії України. – Київ : Логос, 2017. – 30 с.
24. *Кант И.* Основы метафизики нравственности / И. Кант // Кант И. Соч. в 6 т. ; [под общ. ред. В. Ф. Асмуса, А. В. Гульги, Т. И. Ойзермана]. – М. : Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – С. 251.
25. *Кедрин І.* Паралелі в історії України: з нагоди 50-річчя Ризького миру / І. Кедрин. – Нью-Йорк : Червона калина, 1971. – 137 с.
26. *Кипиани Вахтанг.* “...История КГБ показывает силу дружбы русского и украинского народов” [Электронный ресурс] / Вахтанг Кипиани. – Режим доступа: <http://www.istpravda.com.ua/reviews/2011/08/7/49765/>.
27. *Колодій А.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Колодій. – Львів : Червона калина, 2002. – 275 с.
28. *Костомаров Н. И.* Исторические монографии. Исследования : Т. VII, ч. II. Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (история Новгорода, Пскова и Вятки) / Н. И. Костомаров. – СПб, 1886. – 544 с.
29. *Кривуля О. М.* Методологічні аспекти дослідження історії держави і права України кінця XVIII – початку XX ст. [Електронний ресурс] / О. М. Кривуля // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. Спецвип. До 10-річчя утворення Нац. ун-ту внутр. справ. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1699_page_12.html.
30. *Кульчицький Станіслав.* Володимир Ілліч Ульянов-Ленін: погляд із XXI століття / Станіслав Кульчицький // Проблеми історії України. – Київ : Ін-т історії України НАНУ, 2011. – Вип. 20. – С. 29–76.
31. *Кухта Б. Л.* Історія української думки (курс лекцій) / Б. Л. Кухта. – Львів : [б. в.], 1991. – Ч. 1.
32. *Лащенко Р.* Лекції по історії українського права : у 2 ч. / Р. Лащенко. – Київ : Україна, 1998. – Ч. 1 : Княжа доба. – Ч. 2 : Литовсько-польська доба. – 248 с.
33. *Литвинов В. М.* Гуманістичні і реформаційні ідеї на Україні (XVI – початок XVII ст.) / В. М. Литвинов, Я. М. Стратій. – Київ : [б. в.], 1990.

34. *Лотюк О. С.* Формування конституційно-правових засад громадянського суспільства в Україні в XVIII – на поч. XX ст. [Електронний ресурс] / О. С. Лотюк // *Право і громадянське суспільство : наук. журн.* – 2014. – № 3 (8). – Режим доступу: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-8-2014>.
35. *Лук'яненко Левко.* Сповідь у камері смертників / Левко Лук'яненко. – Київ : Вітчизна – Ділова Україна, 1991. – 126 с.
36. *Лясота Е.* Щоденник / Е. Лясота // Жовтень. – 1984. – № 10.
37. *Мануїльський Д.* Україно-німецькі націоналісти на службі у фашистської Німеччини / Д. Мануїльський. – Київ : Укр. держ. вид-во, 1946. – 24 с.
38. *Мархгейм М. В.* Конституционно-правовые трансформации народного представительства в современной Украине : монография / М. В. Мархгейм, Л. И. Никонова. – Ростов н/Д, 2010. – 200 с.
39. *Матвієнко А.* Патріотичні мовні перехлюпи [Електронний ресурс] / А. Матвієнко. – Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/columns/2016/02/9/207707/>.
40. *Мерзляков В. М.* Органы государственной безопасности как специально-силовые ресурсы власти в советской мобилизационной политической системе (некоторые аспекты историко-политологического анализа) / В. М. Мерзляков // *Труды общества изучения истории отечественных спецслужб.* – М. : [б. и.], 2005. – Т. 2. – С. 323–336.
41. *Мицик Ю.* Політичні концепції Богдана Хмельницького / Ю. Мицик // *Доба Богдана Хмельницького / До 400-річчя від дня народження великого гетьмана : зб. наук. пр.* – Київ, 1995.
42. *Музыченко П. П.* История государства и права Украины / П. П. Музыченко. – Харьков : Одиссей, 2003. – 483 с.
43. *Музыченко П. П.* Магдебургское право в Украине / П. П. Музыченко // *Юрид. вестн.* – 1994. – № 3. – С. 65–71.
44. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Електронний ресурс] : поточна ред. від 26 лют. 2016 р., док. 68/2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
45. *Нічик В. М.* Гуманістичні і реформаційні ідеї на Україні (XVI – початок XVII ст.) / В. М. Нічик, В. Д. Литвинов, Я. М. Стратій. – Київ : [б. в.], 1990.

46. Об'єднання навколо однієї державної мови – категоричний імператив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/socium/ob-yednannya-navkolo-odniyeyi-derzhavnoyi-movi-kategorichniy-imperativ-.html>.
47. Павко А. Інститут державної влади Київської Русі в контексті політичних процесів сьогодення [Електронний ресурс] / А. Павко // Віче. – 2008. – № 11. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/985/>.
48. Пашуто В. Т. Русь. Прибалтика. Папство. Избранные статьи / В. Т. Пашуто. – М. : Рус. фонд содействия образованию и науке, 2011. – С. 60–64.
49. Первая революция в России: взгляд через столетие / отв. ред. А. П. Корелин, С. В. Тютюкин. – М. : Памятники ист. мысли, 2005. – 602 с.
50. Перегудова З. “Охранка” глазами охранников / З. Перегудова // “Охранка”: воспоминания руководителей охранных отделений / вступ. статья, подгот. текста и коммент. З. И. Перегудовой. – М. : Новое лит. обозрение, 2004. – Т. 1. – С. 5–26.
51. Полное собрание законов Российской империи. – 3-е собр. – СПб. : [б. и.], 1893. – Т. 10. – Отд. 1: 1890. – № 6927.
52. Радянські органи державної безпеки у 1939 – червні 1941 рр. : Документи ГДА СБ України. – Київ : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2009. – 1304 с.
53. Рудакевич О. Імперативи національної політичної культури [Електронний ресурс] / О. Рудакевич. – Режим доступу: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_44/rudakevych_imperatyvy.pdf.
54. Словник іншомовних слів : 23000 слів та термінолог. словосполучень / уклад. : Л. О. Пустовіт та ін. – Київ : Довіра: УНВЦ “Рідна мова”, 2000. – С. 460.
55. Словничок з творів Івана Франка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zbruc.eu/node/26112>.
56. Сміт Е. Д. Національна ідентичність / Е. Д. Сміт. – Київ : Основи, 1994. – С. 183.
57. Союз русского народа. По материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства 1917 г. / сост. А. Черновский. – М.-Л. : ГИЗ, 1929. – 444 с.

58. Спадкування за княжої доби Київської Русі-України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yurincom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrayiny/overview/?id=1268.
59. Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.
60. Український історичний журнал. – 1997. – № 4. – С. 80–81.
61. Український фразеологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://getword.ru/ukr/slovari.php?word=%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8+%D1%96+%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8&table=uk_fraz.
62. Уортман Р. С. Властители и судии: развитие правового сознания в императорской России / Р. С. Уортман ; авторизов. пер. с англ. М. Л. Долбилова при участии Ф. Л. Севастьянова. – М. : Новое лит. обозрение, 2004. – 496 с.
63. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-традиция, 2004.
64. Шаневич И. История Галицко-Волынской Руси от найдавейших времен до року 1453 / И. Шаневич. – Львов : [б. и.], 1863. – С. 197.
65. Шевченко Т. Г. Повне зібрання творів : у 12 т. / Т. Г. Шевченко. – Київ : Наук. думка, 1990. – Т. 1. – С. 268.
66. Шевченко Т. Г. Повне зібрання творів : у 12 т. / Т. Г. Шевченко. – Київ : Наук. думка, 1990. – Т. 2. – С. 185.
67. Шлемкевич М. Загублена українська людина / М. Шлемкевич. – Київ : МП “Фенікс”, 1992. – С. 21.
68. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.

До розділу 2

1. Авуєва І. Інституціоналізація соціальних рухів / І. В. Авуєва // Проблеми розвитку соціологічної теорії. Трансформація соціальних інститутів та інституціональної структури суспільства : наук. доп. і повідомлення ІІІ Всеукр. соціолог. конф., 18 квіт. 2003 р., Київ /

- Соціолог. асоціація України, Ін-т соціології НАН України ; за ред. М. О. Шульги, В. М. Ворони. – Київ, 2003. – С. 156–158.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. – Київ : НІСД, 2017. – С. 423.
 3. *Андрійчук Т.* Урядові рішення як складова розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ipriend.gov.ua/uploads/nz/nz_66/andriichuk_uriadovi.pdf.
 4. *Барабашев Г. В.* Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Знание, 1984. – 321 с.
 5. *Бегунов Ю.* 13 теорий демократии / Ю. Бегунов, А. Лукашев, А. Пониделко. – СПб. : Издат. дом “Бизнес-Пресс”, 2002. – 240 с.
 6. *Берк Э.* Правление, политика и общество / Э. Берк. – М. : КАНОН-Пресс-Ц ; Кучково поле, 2001. – С. 124.
 7. Благодійність і волонтерство–2016 [Електронний ресурс] : результати соціологічного дослідження. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/blagodiynist-i-volonterstvo-2016-rezultati-sotsiologichnogo-doslidzhennya>.
 8. *Богашева Н. В.* Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісєцька. – Київ : ПЦ “Фоліант”, 2006. – 146 с.
 9. Висновок Венеціанської комісії від 17 черв. 2013 р. № 705/2012 щодо Закону України “Про всеукраїнський референдум” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-pro-vseukrayinskii-doc147137.html>.
 10. Волонтерський рух в Україні [Електронний ресурс] : звіт дослідження // GfK. – Режим доступу: http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content_import/2015-09-01_press_releases/data/ua/Documents/Presentations/report_vyshlisky.pdf.
 11. *Голуб В. Л.* Ключові поняття та категорії державного управління у сфері волонтерської діяльності / В. Л. Голуб // Вісн. НАДУ. – 2014. – № 1/2014. – С. 25–30.
 12. *Голуб В. Л.* Шляхи вдосконалення правового підґрунтя взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності / В. Л. Голуб // Становлення сучасного українського суспільства: по-

- літичні, управлінські, економічні та правові аспекти : тези доп. Все-укр. наук.-практ. конф., Київ, 27 берез. 2015 р. : у 2 ч. – Київ : Вид. центр КНУКіМ, 2015. – Ч. I. – С. 27–30.
13. *Гонюкова Л.* Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – Київ : НАДУ, 2009. – С. 392.
 14. *Горєлов Д. М.* Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. / Д. М. Горєлов, О. А. Корнієвський. – Київ : НІСД, 2015. – 36 с.
 15. Громадська думка післявиборчого опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.razumkov.org.ua/upload/1423821492_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1423821492_file.pdf).
 16. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов. Принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/lows/international/el declaration 1994.html](http://www.democracy.ru/library/lows/international/el%20declaration%201994.html).
 17. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина та ін. ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Київ : Агентство “Україна”, 2013. – 180 с.
 18. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>.
 19. *Джозеф Ф. Ціммерман.* Учасницька демократія: відродження попуплізму / Ціммерман Джозеф Ф. // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – Київ : Смолоскип, 2005. – С. 263–303.
 20. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // Международные акты о правах человека : сб. док. – М., 1999. – С. 662.
 21. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 груд. 1948 р. (Док.ООН/PES/217 А) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=82%3A1&catid=47%3Aun&Itemid=74&lang=ru.

22. *Задорожній О. В.* Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод / О. В. Задорожній, О. В. Буткевич // Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол. : Л. В. Губерський (голова) та ін. – Київ : Знання України, 2004. – Т. 1. – 760 с.
23. Звернення Президії Верховної Ради України до громадян всіх національностей про встановлення української державності : Постанова Президії Верхов. Ради України від 26 серп. 1991 р. № 1442 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 42. – Ст. 555.
24. Інформаційно-комунікаційні особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою: регіональний аспект [Електронний ресурс] : аналіт. зап. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/978/>.
25. *Князев С. Д.* Избирательный процесс: понятие, особенности и структура / С. Д. Князев // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42–54.
26. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, прийняті Венеціанською комісією на її 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовт. 2002 р.), CDL-AD(2002)023rev; 1.2.7.
27. Кодекс належної практики щодо референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 груд. 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 берез. 2007 р.) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціан. Комісії, Парлам. Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місц. і регіон. влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-ге, випр. і допов. – Київ, 2009. – С. 278–285.
28. Конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004.
29. *Конончук С. Г.* Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Г. Конончук, О. А. Ярош, С. А. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Київ : Агентство “Україна”, 2009. – 80 с.
30. Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
31. Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

32. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр.
33. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс] : [Конституція, Закон від 20 квіт. 1978 р. № 888-IX. Документ 888-09, втратив чинність, поточна редакція – Втрата чинності від 28 черв. 1996 р., підстава 254/96-вр] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
34. Конституція України від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс] / Відом. Верхов. Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
35. *Кравченко В.* Конституційне право в Україні / В. В. Кравченко. – 4-те вид., випр. та допов. – Київ : Атіка, 2006. – 568 с.
36. *Мак'явеллі Н.* Флорентійські хроніки. Державець / Нікколо Мак'явеллі. – Київ : Основи, 1998. – 492 с.
37. *Милль Дж.* О свободе / Дж. Милль // История политических и правовых учений : хрестоматия для юрид. вузов / [сост. и общ. ред. Г. Г. Демиденко]. – Харьков : Факт, 1999. – С. 486–498.
38. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права прийнято Генеральною Асамблеєю 16 грудня 1966 року ООН (Док. ООН A/RES/2200 A (XXI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
39. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. – Київ : УПФ ; Право, 1995. – 40 с.
40. *Могилевець О. Ю.* Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилевець // Наукові записки: політичні науки. – Т. 57. – Київ : Вид. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2006. – С. 88–92.
41. Новий закон про вибори: назад у майбутнє чи компроміс? [Електронний ресурс] // Сайт “ForUm”. – 2011. – 24 листоп. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com>.

42. *Обушний М. І.* Партологія : навч. посіб. / М. І. Обушний, М. В. Примуш, Ю. Р. Шведа. – Київ : Арістей, 2006. – 432 с.
43. Оновлена свобода об'єднань [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/9851-noviy_zakon_pro_gromadski_obednannya_n_4572-vi_analiz_polozh.html.
44. *Погорілко В.* Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 246 с.
45. Політичні партії та партійна система очима громадян // Національна безпека і оборона / Укр. центр екон. і політ. дослідж. – 2010. – № 5 (116). – С. 64.
46. 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 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 січ. 2005 р. № 39. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39-2005-%D0%BF>.
47. Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>.
48. Послання Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/n0001100-02/page>.
49. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика [Електронний ресурс] / Г. Г. Почепцов. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavly/52103-51-pravove-seredovische-dyalnost-zasobv-masovo-nformats.html>.
50. *Прайс М.* Структура ЗМІ та сприятливе середовище [Електронний ресурс] / М. Прайс, П. Круг. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/monro1.htm>.
51. *Приступенко Т. О.* Правовий аспект свободи слова [Електронний ресурс] / Т. О. Приступенко. – Режим доступу: <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1590>.

52. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 10–11. – С. 73.
53. Про волонтерську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
54. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03 лип. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
55. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
56. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949>.
57. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
58. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.
59. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.
60. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 2011 р. № 1049. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.
61. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. Із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 1103 (1103-2009-п) від 14 жовт. 2009 р. ; № 234 ; Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

62. Про інформаційні агентства [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>.
63. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
64. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.
65. Про об'єднання громадян [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.
66. Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов не повторення надалі військового перевороту : Постанова Верхов. Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1428 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 531.
67. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949>.
68. Про проголошення незалежності України : Постанова Верхов. Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
69. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 берез. 2000 р. № 550. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2000-%D0%BF>.
70. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
71. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

72. Про суспільне телебачення і радіомовлення України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>.
73. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.
74. Про телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
75. Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 1998 р. № 1715. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715-98-%D0%BF>.
76. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 1.
77. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність” від 17 берез. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-03>.
78. 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>.
79. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2008 від 16 квіт. 2008 р. про прийняття Конституції та законів України на референдумі та Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05 жовт. 2005 р. про здійснення влади народом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
80. *Рябов С. Г.* Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – Київ : Тандем, 1996. – 190 с.
81. *Серьогіна С.* Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.

82. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс] : результати соціолог. дослідж. / Центр Разумкова. – Київ, 2017. – С. 3. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.
83. *Тохтарова І. М.* Волонтерський рух в Україні: шлях до розвитку громадянського суспільства як сфери соціальних відносин [Електронний ресурс] / І. М. Тохтарова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – С. 11. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/5.pdf.
84. *Цоклан В. І.* Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; [за ред. В. Л. Федоренка]. – Київ : Ліра, 2009. – 400 с.
85. *Черноіваненко А. В.* Політичні партії: їх роль та функції у сучасних процесах державного будівництва в Україні / А. В. Черноіваненко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 3. – С. 91–99.
86. *Чиркин В.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юность, 2001. – 568 с.
87. *Шаповал В.* Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – Київ : АртЕк, 2001. – 264 с.
88. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – С. 154.
89. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Йозеф Алоиз Шумпетер. – М. : Эксмо, 2007. – 864 с.
90. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome. 1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.
91. *Golub V.* Historical context of the institutionalization of state-society relations in the field of volunteering in Ukraine / Vyacheslav Golub // Journal of Geography, Politics and Society. – 2015. – Vol. 5 (2015), Issue 1. – P. 22–31.
92. Nations in Transit 2016 [Електронний ресурс] / Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.

93. Recommendation № R (94) (13) Measures to Promote Media Transparency, Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 22 November 1994).
94. Recommendation № R (99) 1, Committee of Ministers, Council of Europe, "Measures to Promote Media Pluralism" (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999).
95. *Smith J. D.* Volunteering and Social Development: A Background Paper for Discussion at an Expert Group Meeting / Justin Davis Smith. – New York, NY: United Nations Volunteers, 1999. – 18 p.
96. Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

До розділу 3

1. *Аберкомби Н.* Социологический словарь / Н. Аберкомби, Б. Тернер, С. Хилл ; пер. с англ. И. Г. Ясавеева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2004.
2. Адміністративна реформа: питання та відповіді / уклад. : Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, О. Лещенко ; за консульт. В. Авер'янова, І. Коліушка. – Київ : [б. в.], 2000. – 25 с.
3. *Бальцерович Л.* Навстречу ограниченному государству : пер. с англ. / Л. Бальцерович. – М. : Новое изд-во, 2007. – 92 с.
4. *Бідзюра І. П.* Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. – Київ : Навч. кн., 2004. – 189 с.
5. *Богомолов О. Т.* Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – 159 с.
6. *Васильев В. Ф.* Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. тр. / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 58–66.
7. *Гальчинський А. С.* Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – Київ : Укр. пропілеї, 2001. – С. 28–29.

8. *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія / В. П. Горбатенко. – Київ : Видавн. центр “Академія”, 1999. – 240 с.
9. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
10. *Джери Д.* Большой толковый социологический словарь (Collins) : в 2 т. / Д. Джери, Дж. Джери ; пер. с англ. – Т. 1 : А–О. – М. : Вече; АСТ, 1999. – 544 с.
11. Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии и сроки, место проведения и предварительная повестка дня шестой сессии Комитета : Резолюция Экономического и Социального совета ООН 2006/47 от 28 июля 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/ecosoc/2006/r2006-47.pdf>.
12. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – Київ : Знання України, 2002. – 336 с.
13. *Кіндратець О. М.* Формування суспільства сталого розвитку : проблеми і перспективи / О. М. Кіндратець. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2003. – 383 с.
14. *Колодко Г. В.* Від шоку до терапії: економіка і політика трансформації / Г. В. Колодко. – Львів : Незалежн. культуролог. журн. “І”, 2004. – 563 с.
15. *Колодко Г. В.* Глобализация и перспективы развития пост-социалистических стран : пер. с пол. / Г. В. Колодко. – Мн. : ЕГУ, 2002. – 200 с.
16. Концептуальні засади суспільного розвитку: управлінський вимір : монографія / за ред. А. М. Михненка. – Київ : УкрСІЧ, 2013. – 355 с.
17. *Кравченко С. О.* Управління суспільними реформами : навч. посіб. / С. О. Кравченко. – Київ : УкрСІЧ, 2014. – 250 с.
18. *Лексин В. Н.* Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. тр. / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 6–51.

19. Мартынов А. В. Системная трансформация и реалии постсоциалистического мира / А. В. Мартынов. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – 224 с.
20. Мельник В. А. Современный словарь по политологии / В. А. Мельник. – Мн. : Книж. дом, 2004. – 640 с.
21. Михальченко Н. И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – Киев : Ин-т социологии НАНУ, 2001. – 440 с.
22. Національна модель управління реформами [Електронний ресурс] : погоджена на засіданні Національної ради реформ 24 груд. 2014 р. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/reforms_governance_model_final_ua_0.pdf.
23. “Новый курс” Франклина Рузвельта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-5/index.htm>.
24. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – Київ : Ніка-Центр, 2007. – 424 с.
25. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – Київ : Основи, 2000. – 198 с.
26. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с.
27. Полтерович В. М. К руководству для реформаторов : некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современной России. – 2005. – № 1(28). – С. 7–24.
28. Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современной России. – 1999. – № 3. – С. 32–48.
29. Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
30. Про доповідь Президента України “Шляхом радикальних економічних реформ. Про основні засади економічної та соціальної політики” : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-ВР // Голос України. – 1994. – 25 жовт.

31. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 05 квіт. 2012 р. № 246/2012 // Уряд. кур’єр. – 2012. – 13 квіт.
32. Про припинення функціонування Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 2 верес. 2014 р. № 702/2014 // Уряд. кур’єр. – 2014. – 6 верес.
33. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – Київ : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – 172 с.
34. Рента [Электронный ресурс] // Энциклопедический словарь экономики и права. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13468/%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90.
35. Сарапін В. О. Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Сарапін Віктор Олексійович. – Київ, 2005. – 20 с.
36. Сморгунів Л. В. Постсоціалізм и государство: мобілізація против координації / Л. В. Сморгунів // ПОЛИТЭКС. – 2013. – Т. 9. – № 2. – С. 62–70.
37. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – Киев : МАУП, 2004. – 608 с.
38. Сучасний словник іншомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – Київ : Довіра, 2006. – 789 с.
39. Усиевич М. А. Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 80–97.
40. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2006.
41. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-традиция, 2004.
42. Шен Л. Ц. Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – 144 с.
43. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; пер. с англ. ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

44. *Щокін Г. В.* Управління суспільним розвитком: загальна концепція / Г. В. Щокін. – Київ : МАУП, 2005. – 184 с.
45. *Aberbach J.* Image IV Revisited: Executive and Political Roles / J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman // *Governance*. – 1988. – Vol. 1.
46. *Aucoin P.* Administrative reform / P. Aucoin // *Public management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, in *Governance*. – 1990. – N 3/2.
47. *Draper G.* The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource] / G. Draper. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>.
48. *Lipset S. M.* The social requisites for democracy revisited / S. M. Lipset // *American sociological review*. – 1994. – Vol. 59. – N 1. – P. 1–22.
49. Longman dictionary of contemporary english / Director D. Summers. – 3d edition. – Harlow : Longman Group, 1995. – 917 p.
50. Washington Consensus [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

До розділу 4

1. *Амельченко Н.* Аналіз сучасних навчальних програм щодо громадянської освіти та політичної системи України [Електронний ресурс] / Н. Амельченко. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/171108_citizenship-education-Ukraine-ukr_YB.pdf.
2. *Ашин Г.* Толерантность и элита / Г. Ашин // *Власть*. – 2012. – № 5. – С. 17–25.
3. *Базилевич В.* Екологічний імператив економічної освіти у контексті глобалізаційних викликів / В. Базилевич // *Вісн. НАН України*. – 2010. – № 8. – С. 15–19.
4. *Балацька А.* Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Анна Балацька, Ольга Сушко, Тарас Шевченко. – Київ : Тютюкін, 2011. – 120 с.
5. *Бондар Л. О.* Екологічне право України : [навч. посіб.] / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – Харків : Ксилон, 2006. – 245 с.

6. *Боренько Я.* Громадянська освіта в Україні [Електронний ресурс] / Я. Боренько. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/171108_citizenship-education-Ukraine-ukr_YB.pdf.
7. *Буряк В. В.* Динамика культуры в эпоху глобализации: ноосферный контекст : монография / В. В. Буряк. – Симферополь : ДИАИПИ, 2011. – 462 с.
8. *Войнова Е. О.* Електронна демократія як форма політичної комунікації [Електронний ресурс] / Е. О. Войнова. – Режим доступу: fpps.opua.edu.ua/index.php/2012-03.../35-2012-04-03-14-46-53.
9. Всеукраїнське опитування громадської думки на тему “Громадянська обізнаність в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/11/Civic-literacy-brief-Ukr.pdf>.
10. *Гаєвська Л. А.* Освіта як чинник становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Л. А. Гаєвська. – Режим доступу: <http://intkonf.org/gaevska-la-osvita-yak-chinnik-stanovlennya-gromadyanskogo-suspilstva/>.
11. *Галушко К.* Парадокси консерватизму В’ячеслава Липинського / К. Галушко // Київ. старовина. – 2001. – № 3. – С. 119–126.
12. *Глухачов Є. Ф.* Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є. Ф. Глухачов, О. Д. Настечко // Актуал. проблеми держ. упр. – 2010. – № 1. – С. 182–189.
13. *Гонюкова Л. В.* Гнучка демократія (Liquid democracy) як виклик сучасному державному управлінню / Л. В. Гонюкова, В. В. Атаманчук // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2015. – С. 216–218.
14. *Гошовська В. А.* Роль і місце держави в розбудові трипартизму й соціального діалогу: світовий досвід та Україна : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 112 с.
15. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 08 сент. 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/summitdecl.htm>.

16. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
17. Доходи та витрати населення в II кварталі 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 29 верес. 2017 р. № 213/0/02.2вн-17. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.
18. Заборгованість із виплати заробітної плати на 1 жовтня 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 27 жовт. 2017 р. № 377/0/09.3вн-17. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.
19. Заробітна плата у жовтні 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 28 листоп. 2017 р. № 414/0/09.3вн-17. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.
20. Инновационный менеджмент : справ. пособие / под ред. П. Н. Завлина, А. К. Казанцева, Л. Э. Миндели. – Изд. 2-е. – М. : ЦИСН, 1998. – 568 с.
21. Кант И. Критика практического разума / И. Кант // Соч. : в 6 т. – М. : Мысль, 1964. – Т. 4. – С. 50.
22. Клименко І. В. Електронне урядування як інновація державного управління / І. В. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 12. – С. 76–79.
23. Князев С. Н. Управление инновациями и инновации в управлении / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Вестн. Моск. ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2007. – № 4. – С. 27–32.
24. Концепція громадянської освіти і виховання в Україні (Проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/doc_30112012.doc.
25. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250269536>.
26. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченка. – Київ, 2009. – 16 с.

27. *Коэн Дж.* Гражданское общество и политическая теория / Дж. Коэн, Э. Арато. – М., 2003. – С. 495.
28. *Кримський С. Б.* CNB! Фронезис / С. Б. Кримський // День. – 2006. – 14 листоп. – С. 2.
29. *Лисяк-Рудницький І.* Консерватизм / І. Лисяк-Рудницький // Історичні есе : пер. з англ. : у 2 т. – Київ : Основи, 1994. – Т. 2. – С. 119–125.
30. *Макеев С.* Десятилетний кризис легитимности правящих элит / С. Макеев // Політ. думка. – 2001. – № 3. – С. 9.
31. *Медынский В. Г.* Реинжиниринг инновационного предпринимательства / В. Г. Медынский, С. В. Ильдеменов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 413 с.
32. *Месси Д.* Трансфер технологий и эффективная реализация инноваций : сб. ст. / Д. Месси, П. Квинтас, Д. Уилд. – М. : АНХ, 1999. – 230 с.
33. *Моисеев Н. Н.* Нравственность и феномен эволюции. Экологический императив и этика XXI в. / Н. Н. Моисеев // Обществ. науки и современность. – 1994. – № 6. – С. 131–139.
34. *Моисеев Н. Н.* Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ / Н. Н. Моисеев // Вопр. философии. – 1995. – № 1. – С. 3–30.
35. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [Електронний ресурс] : поточ. ред. від 26 лют. 2016 р., док. 68/2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
36. *Никсон Ф.* Роль руководства предприятия в обеспечении качества и надежности : пер. с англ. / Ф. Никсон. – М. : Изд-во стандартов, 1990. – 230 с.
37. Освіта для демократичного громадянства і освіта прав людини. Хартія Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.coe.int/uk/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education>.
38. Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України // Проект “Формування спільної ідентичності громадян України в нових умовах: особливості, перспективи і виклики”. – Київ, 2017. – С. 14.

39. *Петроє О. М.* Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія / О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2012. – С. 246.
40. *Поліщук І.* Ментальність українства : політичний аспект [Електронний ресурс] / І. Поліщук. – Режим доступу: www.national.org.ua/library/poliszczuk.html.
41. Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2017 р. № 148-2016-п. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.
42. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України : поточна редакція : прийняття від 05 верес. 2017 р., док. 2145-19. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
43. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 988-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249613934>.
44. Распутывание связей между культурой и институтами на примере эмансипации человечества [Электронный ресурс] / К. Вельцель, Р. Инглхарт, Э. Александер, Э. Панарин. – Режим доступа: http://www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/2012_4x.
45. *Ременець О.* Витоки цінностей української культури [Електронний ресурс] / О. Ременець. – Режим доступу: <http://jrnl.nau.edu.ua/index.php/VisnikPK/article/download/7487/8545>.
46. Розподіл працівників за розмірами нарахованої їм заробітної плати у вересні 2017 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 16 листоп. 2017 р. № 397/0/09.Звн-17. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/express_2017.html.
47. *Санто Б.* Инновация как средство экономического развития / Б. Санто. – М. : Прогресс, 1990. – 296 с.

48. Скалецький Ю. М. Екологічний імператив як пріоритет суспільного розвитку України / Ю. М. Скалецький, Л. Д. Яценко // Стратег. пріоритети. – 2011. – № 1. – С. 44–48.
49. Соціальний діалог у державному управлінні : навч. посіб. / К. О. Ващенко, Р. А. Колишко, О. В. Мірошніченко та ін. ; за ред. О. В. Мірошніченка. – Київ : НАДУ, 2012. – 296 с.
50. Соціальний діалог як інструмент взаємодії громадянського суспільства і держави [Електронний ресурс] : аналіт. матеріали до круглого столу, 2017. – Режим доступу: ipzn.org.ua/wp.../Analitichni-materialy-dlya-KVRU.pdf. – Назва з екрана.
51. Соціологічне дослідження “Молодь України 2017” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/11/16/13/Molod_Ukrayini_2017.pdf.
52. Статистика науки и инноваций : краткий терминологический словарь – М. : ЦИСН, 1998.
53. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства: інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство: десять років незалежності. – Київ, 2001. – С. 174.
54. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
55. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями : сокр. пер. с англ. / Б. Твисс. – М. : Экономика, 1989. – 271 с.
56. Терент’єва О. Л. Менталітет як чинник розвитку державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Терент’єва Ольга Леонідівна. – Харків, 2010. – 18 с.
57. Туниця Ю. Діалектика глобалізації в контексті екологічного імперативу / Ю. Туниця, Е. Семенюк, Т. Туниця // Вісн. НАН України. – 2008. – № 2. – С. 8–24.
58. Туниця Ю. Ю. Екологічний імператив сталого розвитку регіонів України: в пошуках чинників консолідації суспільства / Ю. Ю. Туниця // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 146–156.
59. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода ратифікована із

- заявою Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125. – С. 83.
60. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія / Е. А. Афонін, О. Л. Валецький, В. В. Голубь та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – Київ : НАДУ, 2014. – 298 с.
61. *Фесенко А. М.* Органічне виробництво: європейські і українські підходи / А. М. Фесенко // Вісн. Харків. нац. техн. ун-ту сіл. господарства ім. Петра Василенка. – 2015. – № 156. – С. 243–250.
62. Філософія : навч. посіб. / І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Бойченко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – Київ : Вікар, 1998. – 623 с.
63. *Хлобистов Є. В.* Проблеми інституціоналізації системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища / Є. В. Хлобистов, Л. В. Жарова // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2010. – № 2. – С. 206–214.
64. Цифрова адженда України – 2020 (Цифровий порядок денний – 2020) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uccs.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
65. *Чижевський Д. І.* Початки і кінці нових ідеологій / Д. І. Чижевський // Історія філософії України : хрестоматія. – Київ : Либідь, 1993. – С. 471–482.
66. *Шумпетер И.* Теория экономического развития / И. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982.
67. *Berry T.* The Great Work / T. Berry. – New York : Three Rivers Press, 1999. – P. 105.
68. Citizenship: Programme of study for key stage 3 and attainment target (extract from National Curriculum 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://curriculum.qcda.gov.uk/uploads/QCA-07-3329-pCitizenship3_tcm8-396.pdf.
69. *Daly H.* 1997. Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development. – Beacon Press, Boston, Massachusetts. – 264 p.
70. *Dodgson M.* The management of technological innovation: An international and strategic approach / M. Dodgson. – Oxford University Press, 2000. – 248 p.

71. *Green H.* Thomas Berry's 'Great Work' / H. Green // *The Ecozoic Reader*. – 2000. – Vol. 1. – N 1. – P. 12.
72. *Habermas J.* Autonomy and Solidarity / J. Habermas. – London, 1986. – P. 251–252.
73. *Honnet A.* The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts / A. Honnet. – Cambridge, Massachusetts, 1995. – P. 92–131, 179.
74. *Industrial Relations in Europe 2008*. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 162 p.
75. *Mestrovic Stjepan.* Postemotional Society / Stjepan Mestrovic. – L. : Sage Publications Ltd, 1997. – 192 p.
76. *Miller W.* Values and Political Change in Postcommunist Europe / W. Miller, S. White, P. Heywood. – London, 1998. – P. 2, 107–229.
77. Social dialogue [Електронний ресурс] // European Commission. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>.
78. Social dialogue: a tool to promote and defend decent work and quality jobs in Europe Recommendations for national and European stakeholders. – Brussels : SOLIDAR, 2010. – 16 p.
79. *Taylor Ch.* Hegel and Modern Society / Ch. Taylor. – Cambridge, 1999. – P. 133.
80. What is Education for Democratic Citizenship and Human Rights? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/1_What_is_EDC_HRE/What_%20is_EDC_en.asp.

Наукове видання

Гонюкова Лілія Василівна
Таран Євгеній Іванович
Петрос Ольга Михайлівна
та інші

**ІМПЕРАТИВИ ФОРМУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:
ГОЛОВНІ ВИМІРИ ТА ВИКЛИКИ**

Колективна монографія

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*
Редактори: *Л. О. Воронько, В. Г. Шевельова, С. М. Шиманська*
Коректори: *О. В. Должикова, С. Г. Крушельницька*
Технічні редактори: *Ю. О. Куценко, С. В. Ковальова*

Підп. до друку 28.02.2018.
Формат 60х84/16. Обл.-вид. арк. 13,64. Ум.-друк. арк. 16,74.
Тираж 300 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003