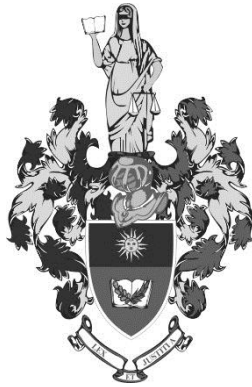


**Хмельницький університет управління та права
Кафедра філософії та
соціально-гуманітарних наук**



**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК
ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В
УКРАЇНІ**

**Хмельницький
2017**

**Хмельницький університет управління та права
Кафедра філософії та
соціально-гуманітарних наук**

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК
ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ**

*збірник тез
Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 15 червня 2017 року)*

Хмельницький

2017

УДК 352/354(477)(043.2)
ББК 67.9(4УКР)301
С 77

С77 Становлення та розвиток публічної політики в Україні: збірник тез Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 15 червня 2017 року). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2017. – 112 с.

ISBN 978-617-7169-97-9

У збірнику представлені доповіді, які були подані на Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток публічної політики в Україні», що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 15 червня 2017 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямків: «Теоретично-методичні аспекти дослідження сутності публічної політики в наукових працях зарубіжних та вітчизняних дослідників», «Громадянське суспільство і політика», «Політично-правові основи участі громадян у публічному управлінні як основа публічної політики», «Роль дійових осіб у публічній політиці», «Модернізація влади на центральному і місцевому рівнях у контексті публічної політики», «Характеристика дійових осіб публічної політики», «Механізм формування довіри до органів публічної політики».

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, працівників судових і правоохоронних органів, адвокатів, практичних працівників і широкий читацький загал.

Організаційний комітет Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Становлення та розвиток публічної політики в Україні» не завжди поділяє думку учасників конференції.

У збірнику максимально точно збережена орфографія, пунктуація та стилістика, які були запропоновані учасниками конференції.

Повну відповідальність за достовірність та якість поданого матеріалу несуть учасники конференції, їхні наукові керівники, рецензенти та структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.

УДК 352/354(477)(043.2)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7169-97-9

© Колектив авторів, 2017
© Хмельницький університет
управління та права, 2017

Берцюх Мирослава Зіновіївна,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права, магістр права

ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Науковий та практичний інтерес звернення до проблематики громадського контролю за діяльністю органів державної влади зумовлений підвищенням ролі громадян у житті країни в умовах подальшої демократизації українського суспільства й державності, розвитку інформаційного суспільства, процесів євроінтеграції та глобалізації. У сучасних умовах проблематика громадського контролю набуває особливої актуальності та значення й органічно пов'язана з необхідністю зміни уявлень про його сутність. Правову основу здійснення громадського контролю закладають норми Конституції України: ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 34, ч. 1 ст. 36, ч. 3 ст. 36, ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 39, ст. 40 [1].

Розглянемо форми громадського контролю:

1) *звернення громадян до органів публічної влади*. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [2];

2) *громадські слухання*. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які

вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [3]. Як зазначено у ст. 33 Статуту територіальної громади м. Хмельницького, право членів територіальної громади міста на участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах: місцевий референдум; вибори депутатів міської ради та міського голови; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; через взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; інші форми; подання електронних петицій до міської ради [4]. Глава 2.7. Статуту територіальної громади м. Хмельницького присвячена питанням проведення громадських слухань. Так, під час громадських слухань члени територіальної громади заслуховують депутатів та посадових осіб, порушують питання та вносять пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання в місті Хмельницькому проводяться по кожному з виборчих округів по виборах депутатів міської ради не рідше одного разу на рік. Дозволяється проведення слухань одразу по кількох виборчих округах (але не більше 3). Під час зустрічей за депутатами міської ради обов'язкова участь посадових осіб виконавчих органів міської ради. Перелік посад визначається секретарем ради. Один раз на рік, у строк, визначений за погодженням з міським головою, проводиться його зустріч з громадянами, де він звітує про свою роботу. Апарат ради подає на розгляд виконавчих органів ради перелік пропозицій, які внесені за результатами громадських слухань. Пропозиції обов'язково розглядаються виконавчими органами у двотижневий термін після подання та визначається можливість їх виконання. Під час цього розгляду може бути присутнім депутат міської ради по відповідному виборчому округу. Результати розгляду пропозицій виконавчими органами повертаються в апарат ради, який ставить до відома депутата міської ради. За письмовим поданням депутата міської ради пропозиції розглядаються виконавчим комітетом на його засіданні або на сесії міської ради [4]. Слід звернути увагу на те, що порядок проведення громадських слухань врегульовано Статутами територіальних громад в 24 з 26 міст обласних центрів (територіальні громади міст Житомира і Севастополя не мають Статутів); поряд зі Статутами в 9 містах (Вінниця, Донецьк, Миколаїв, Суми, Харків, Черкаси, Чернівці, і Чернігів, Севастополь) існують Положення про громадські слухання, затверджені окремими рішеннями міських рад [5], наприклад Рішення Миколаївської міської ради від 28 січня 2016 р. № 2/8 [6]. Крім того, деякі особливості проведення громадських слухань передбачені і впевних сферах, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [7]. Більшість статутів та положень, що регламентують проведення громадських слухань, не надають права територіальній громаді самостійно скликати громадські слухання, що порушує ч. 1 ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;

3) *сходи й збори громадян за місцем їх проживання*. Так, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори - зібрання

всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення; є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [3]. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні затверджені Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ [8];

4) **громадські ініціативи**. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Відповідно до п. 11 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова скликає загальні збори громадян за місцем проживання [3]. Відповідно Закону України «Про органи самоорганізації населення» члени територіальної громади можуть через дані представницькі органи вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу [9]. Ефективність реалізації громадських ініціатив залежить від достатнього рівня громадської активності; існування законодавчих передумов для такої реалізації та готовності органів державної влади та місцевого самоврядування до співпраці із інститутами громадянського суспільства. Реалізація громадських ініціатив потребує створення необхідних умов для участі громадськості, перш за все, у розвитку власного міста та вирішенні місцевих проблем. Незважаючи на досить широкий спектр форм впливу третього сектору на місцеву владу, низький рівень громадської активності та небажання місцевих рад сприймати організації громадянського суспільства як стратегічного партнера призводять до відсутності систематичного обрання механізмів впливу громадськості на владу. Винесення на локальний рівень регламентації процедур громадської участі в плануванні та виконанні проектів місцевого розвитку призвело до відносин залежності організацій громадянського суспільства від готовності місцевої влади до співпраці. Поширення тенденції нехтування громадських ініціатив місцевою владою свідчить про необхідність

посилення державних механізмів регулювання залучення громадян до управління місцевими справами [10];

5) **громадська експертиза діяльності органів публічної влади** – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями, професійними спілками та їх об'єднаннями, творчими спілками, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, благодійними і релігійними організаціями, органами самоорганізації населення, недержавними засобами масової інформації та іншими невідповідними товариствами і установами, легалізованими відповідно до законодавства), громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [11], відповідно до п. 6 якої експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності;

б) **громадські обговорення проектів нормативно-правових актів**. Органи виконавчої влади, що є розробниками проектів нормативно-правових актів, проводять їх громадське обговорення відповідно до § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України та п. 5 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 03.11.2010 р. № 996. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі [12]. Найвні консультації з громадськістю на сайтах органів виконавчої влади. Відповідно до міжнародних стандартів на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» створено механізм для спрощеного доступу громадськості до обговорень, що проводяться органами виконавчої влади: Сервіс «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів»;

7) **громадський моніторинг**. Приклади - громадський моніторинг щодо стану виконання постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [13]; проект ЄС та ПРООН «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг», започаткований у 2013 р. з метою вдосконалити процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у містах України за рахунок посилення громадського контролю та налагодження ефективного зворотного зв'язку (співфінансується Європейським Союзом та Програмою розвитку ООН в Україні, і виконується ПРООН у партнерстві з ГО «Самопоміч») [14]; громад-

ський моніторинг дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів Львівської області, здійснений ініціативною групою з Інституту регіональних досліджень НАНУ, Агенції європейських інновацій, Львівського інституту банківської справи УБС НБУ в рамках проекту «Громадський моніторинг формування, виконання та звітування місцевих бюджетів Львівської області», що реалізовувався за підтримки МФ «Відродження» [15];

8) **діяльність громадських рад при органах виконавчої влади.** Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 затверджене Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [12], відповідно до якого громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом;

9) **акти громадянської непокорі** (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля). Відповідно до ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» страйк - це тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у зв'язку з відмовою роботодавця або уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців задовольнити вимоги найманих працівників або уповноваженого ними органу, профспілки, об'єднання профспілок чи уповноваженого нею (ними) органу [16]. Відповідно до підпунктів 332-336 пункту 4 розділу XV Статуту патрульно-постової служби міліції України збори - це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, зумовлена необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем; мітинг - масові збори зі злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу - масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові); демонстрація - масове знаходження громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі з питань протесту або незгоди будь-чим; вуличний похід прово-

диться з тією ж метою, що й демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики; пікетування - форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації" [17]. Згідно з ч. 6 ст. 11 Закону України «Про колективні договори і угоди» для підтримки своїх вимог під час проведення переговорів щодо розробки, укладення чи зміни колективного договору, угоди профспілки, інші уповноважені працівниками органи можуть проводити у встановленому порядку збори, мітинги, пікетування, демонстрації" [18];

10) **публічна звітність органів державної влади.** Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади, що поширюється на керівників усіх органів виконавчої влади, крім міністрів, затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 р. № 277 «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» [19]. Так, щороку до 25 лютого органи виконавчої влади готують звіт про свою діяльність за попередній рік. Керівник органу виконавчої влади відповідає за дані, наведені у публічному звіті. Публічний звіт проводиться у формі офіційного виступу керівника органу виконавчої влади не пізніше ніж через 15 календарних днів з дня його оприлюднення на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» із запрошенням представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей і засобів масової інформації;

11) **медіаконтроль** тощо.

Отже, чинне законодавство передбачає різні форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Серед них найбільш поширеними є звернення громадян до органів публічної влади, громадські слухання, сходи й збори громадян за місцем їх проживання, громадські ініціативи, громадська експертиза діяльності органів публічної влади, громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів, громадський моніторинг, діяльність громадських рад при органах виконавчої влади, акти громадянської непокори, публічна звітність органів державної влади, медіаконтроль. Правове регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади потребує удосконалення.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. - Ст. 256.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

4. Статут територіальної громади м. Хмельницького [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2009-09-02-08-03-55&catid=2:2009-09-02-08-01-37&Itemid=513.

5. Правове регулювання громадських слухань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=2081>.

6. Про затвердження Положення про громадські слухання в місті Миколаєві: Рішення Миколаївської міської ради від 28 січня 2016 р. № 2/8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/23960.html>.

7. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №6. - Ст. 30.

9. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №48. - Ст. 254.

10. Пеліванова Н.І. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив / Н.І. Пеліванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm>.

11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

13. Як органи влади (не) виконали Постанову про відкриті дані. Дослідження "Текстів" (+ІНФОГРАФІКА) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/68054/Jak_organu_vlady_ne_vykonalu_Postanovu_pro.

14. Громадський моніторинг громадських послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://smartundp.wordpress.com/>.

15. Проект "Громадський моніторинг місцевих бюджетів Львівської області" за підтримки МФ "Відродження" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivbudget.blogspot.com/>

16. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 34. - Ст. 227.

17. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/page?text=%EF%B3%EA%E5%F2%F3%E2%E0%ED%ED>.

18. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 36. - Ст. 361.

19. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 р. № 277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17>.



Вавринчук Микола Пророкович,
доцент кафедри філософії та суспільно-гуманітарних наук,
Хмельницького університету управління та права,
кандидат політичних наук, доцент,
заслужений працівник освіти України

ЗАРУБІЖНІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ НАУКОВІ ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ ТА ЗАВДАНЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Проблема становлення публічної політики та її взаємодії з державою сьогодні – одна з центральних у політичній та державно–управлінській науці.

Очевидно, що її актуальність спричинена складними і досить суперечливими трансформаціями відносин у перехідних суспільствах, до яких належить і Україна. Концепція публічної політики передбачає відмову від традиційного розуміння і здійснення політики.

Публічна політика не є боротьбою за владу чи процесом прийняття політичного рішення вертикального спрямування, яке формується державними органами без врахування різного роду інтересів громадян. Публічна політика базується на участі громадян та їхніх об'єднань у політичному процесі країни.

Аналізуючи сутність поняття політика, варто, перш за все вказати на зарубіжних дослідників Р.Гудіна, В.Желтова, М.Желтова, Дж. Кларка, П.Мюлле, К.Паттона, Р.Роуза, М.Рейна, Ю.Хабермаса, М.Шматко, які заклали теоретичні основи досліджуваного політологічного явища. Дане поняття постійно перебуває в центрі теоретичних дискусій на Заході. Воно широко використовується в науковій літературі і розглядається як органічна частина політичної науки, без якої було б неможливо уявити механізми формування політики, взаємодії у цьому процесі держави, громадського суспільства і бізнесу. У політичній науці немає єдиного визначення того, що являє собою публічна політика.

Англійський вчений Р.Роуз вважає, що публічна політика це програма урядових дій з специфічною комбінацією законів, розподілу кредитів, адміністрації і керованого персоналу в інтересах реалізації сукупності цілей, більш–менш ясних для громадян.

Французький політолог П.Мюлке стверджує, що публічна політика відповідає насамперед, операції поділу реальності, через що буде розділена і сформатована субстанція проблеми, яку належить трактувати і вирішувати для населення, якого ця політика стосується.

Деякі зарубіжні дослідники розглядають публічну політику як у вузькому, так широкому сенсі. У вузькому сенсі Ю.Хабермас розуміє під публічною політикою якийсь простір або область в соціальному житті в якій формується громадська думка виникає своєрідний діалоговий майданчик публічного дискурсу з приводу значущих проблем суспільства і держави [6, с. 13].

У широкому сенсі категорія публічної політики сприймається німецьким соціологом як взаємини суспільства і держави, які виходять за рамки споглядання і рефлексії і трансформуються в спільні дії, спрямовані на досягнення соціально-значущого результату.

Російський вчений С.Перегудов визначає публічну політику як сферу політичних відносин в якій інститути держави і громадянського суспільства взаємодіють в умовах відносної гласності (публічності) і відкритості [6, с. 14].

У швидко мінливому світі, в умовах глибоких соціальних і політичних зрушень, що відбуваються на початку ХХІ століття, багато чого змінюється і в політиці сучасних держав. Одним з істотних змін в публічній політиці останніх років стала відмова влади від політичного волюнтаризму.

Слід підкреслити, що на рубежі ХХ та ХХІ століть світові вчені різних напрямків політичної думки, по суті справи відмовились від панівної думки про те, що в передових країнах діє монолітна і неподільна держава, якій під силу вирішувати будь-які, навіть найскладніші завдання. Такі уявлення залишаються в минулому, але в деяких країнах зрозуміти цього не можуть (Росія, Білорусія, Північна Корея). Це неминуче призводить до економічної і політичної кризи, що охопила, по суті справи, ці та інші країни світу.

Всі інші визначення публічної політики зарубіжні вчені акцентують увагу на тому чи іншому специфічному вимірі: різнорідність наслідків дії і його раціоналізація, простір переговорів з приводу соціальних інтересів, продукт діяльності по здійсненню політики взаємодія між акторами і інститутами, відносини між секторами ринку, виступи з переконаннями.

Вітчизняні науковці О.Демянчук, Т.Діхтяр, І.Рейтарович, М.Стадник, С.Ситник, С.Телешун, А.Чемерес також внесли вагомий вклад до окресленої проблематики, заклали теоретичні основи становлення публічної політики в Україні [4, с.31-36, 5., с.64].

На сьогодні в Україні сфера здійснення політики відзначається низьким рівнем ефективності та спадом довіри і розчарування населення до влади і політиків. Тому реальність вимагає обґрунтування концептуальних засад вироблення та здійснення публічної політики в Україні, дослідження сутності поняття "публічна політика" та визначення її основних завдань.

Необхідно відзначити що термін "публічна політика" є достатньо новим та незвичним для українського суспільства – набагато зрозумілішим є поняття "державна політика" що не є тотожним "публічній політиці".

Український дослідник В.Тертичка дає узагальнене визначення державної політики – це набір цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних з визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги [15, с.56].

Інші українські вчені К.Ващенко та В.Корнієнко вважають, що державна політика виступає найважливішим видом політики, залежно від складових держави вона може поділятися на політику уряду, глави держави, парламенту, окремих міністерств тощо [3, с.34].

Доказом нетотожності "державної політики" і "публічної політики", на думку вітчизняної вченої Т.Діхтяр є те, що державна політика – це політика, яка реалізується урядом, відображаючи спрямованість політичного керівництва державою. В той час як процес публічної політики спрямовується як і по вертикалі (через владні структури), та і по горизонталі (між різними групами громадянського суспільства) [5, с.8].

На думку як вітчизняних [4, 1, 13], так і російських [6] вчених, публічна політика виникає та функціонує в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий. В такому випадку державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органів самоврядування та інститутів громадянського суспільства. І тому, публічна політика виступає ширшим поняттям, чим державна політика, оскільки вона охоплює не лише державну політику, але й громадську, а також політику, яку здійснюють приватні структури, агенції, окремі громадяни, групи інтересів, політичні партії. Саме на межі громадянського суспільства і держави, у взаємодії громадських організацій, політичних партій, інших груп інтересів з державними органами політика як громадська діяльність і суспільний процес виявляє себе як публічна політика.

Напевно справедливою є думка українського політолога С.Ситник, що публічна політика це транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень [11, с.203].

Ми можемо виділити основну сутність характеристики публічної політики – це значна роль неурядового сектору життя суспільства, яку він відіграє в розробці та прийнятті політичного рішення із врахуванням інтересів як окремих громадян чи груп населення, так і цілих регіонів чи всієї країни в цілому. В результаті цього інститути офіційної (державної) політики не являються одноосібними розробниками суспільно важливих рішень, що надає можливості до монополізації влади та зловживання службовим становищем.

В.Нанівська стверджує що впровадження концепції публічної політики є інструментом пристосування урядової машини до демократичних стандартів державного та місцевого управління [8, с.10]. В підтвердження цього можна навести думку вітчизняного дослідника С.Телешуна, який розглядає поняття "публічна політика" як один з головних атрибутів політичного суспільства, необхідну умову сталої демократії адже вона реалізується як через інститути влади так і через суспільство [12].

В розвинутих демократіях вже традиційними стали принципи функціонування публічної політики та давно вкоротилася технологія прийняття політичних рішень, яка передбачає засоби врахування різних груп інтересів; спирається

на процедури публічних конституцій; реалізується через прийняття в міжнародній спільноті стандарти та формати [8, с.21].

Аналізуючи наукові праці вітчизняних дослідників, найбільш узагальненим є твердження О.Демянчука: "Публічна політика – це схема подальшого розвитку суспільства й нації"[4].

Дещо з іншого кута зору, але також з врахуванням стратегічного розвитку суспільства трактує публічну політику А.Чемерис. Публічна політика, в його визначенні – це відповідь політико – адміністративної системи на стан соціальної дійсності, який політично визнаний неприпустимим [17, с.8]. Цікавим є визначення С.Ситник:и "Публічна політика-це механізм підтримки публічного порядку". Тобто, взаємодіючи у суспільстві, громадяни виробляють способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку – політичного та економічного [11].

О.Лазарева, розглядаючи публічну політику як симбіоз політичної дії наукової рефлексії та актів масмедійної комунікації [7]. Як вважають інші дослідники, зокрема, А.Чемерис політика стає публічною, тільки якщо йдеться про прийняття рішення, ініційованого публічними або приватними дійовими особами які намагаються розв'язати колективну проблему як зусиллями державного апарату так і публічними зусиллями [17, с10].

На підставі опрацьованих наукових праць можна визначити деякі підходи до тлумачення змісту поняття "публічна політика":

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність і механізм підтримки публічного порядку в державі на підставі демократії, гласності і публічності;

- публічна політика це форма політичного порядку, який реалізується у публічному просторі, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій і контролю його учасників;

- публічна політика – як процес прийняття політичних, політико – управлінських рішень, де сутність публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу.

Публічна політика повинна створити механізм виявлення і забезпечення суспільного інтересу громади, регіону, держави.

Субектами публічної політики являються не лише органи державної влади, але й інститути громадського суспільства, та окремі громадяни, що буде сприяти вдосконаленню політичної системи і громадянського суспільства держави.

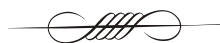
Використані джерела:

1. Борисевич С. Сутність і завдання публічної політики / С.О.Борисевич // – [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/2.pdf.

2. Вавринчук М.П. Політологічні аспекти державного управління // М.П.Вавринчук. – Хмельницький: ХУУП, 2009. – 226с.

3. Ващенко К.О. Політологія для вчителя/ К.О.Ващенко. – К.: Видавництво НПУ ім. Н.П.Драгоманова, 2011. – 406с.

4. Демянчук О.П. "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду / О.П.Демянчук // Наукові записки. – 2000. – Серія "Політичні науки". – Том 18.-С.31-36.
5. Діхтяр Т. Аналіз політики: можливості впровадження в Україні / Т.Діхтяр. – К.: Міжнародний центр технологічних досліджень, 2001. – 64с.
6. Желтов В.А., Желтов М.В. Публічна політика: поняття актори публічна дія / В.А. Желтов // навчальний посібник. - Кемерово, 2013.
7. Лазарева О. Публічна політика в системах державного управління країн розвиненої демократії: від теорії до практики/ О.Лазарева // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип.23. – С.118-125.
8. Нанівська В.Т. Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт у сфері публічної політики / В.Гнат та ін.; за ред. В.Т.Нанівської. – К.: Оптиміа, 2007. – 90с.
9. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера публічне право і публічна політика – співвідношення понять / О.Оболенський, С.Лукін [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
10. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А.Пал // – К.: Основи, 1999. – 422с
11. Ситник С.В. Між теорією та практикою публічної політики / С.В.Ситник // Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2010. – випуск 4. – С. 202–208.
12. Телешун С.О. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С.О.Телешун // Політичний менеджмент: наук. журнал / голов. ред.. Ю.Ж.Шайгородський. – 2009. – №2. – с.35-45.
13. Телешун С.О. Інституційне забезпечення та особливості формування публічної політики в Україні / С.О.Телешун, С.В.Ситник, С.І.Вировийта ін. – К: НАДУ, 2011. – 44с.
14. Телешун С.О. Публічна політика і управління в перехідних суспільствах нової демократії / С.О.Телешун [Електронний ресурс]. – режим доступу: www.civiciua.org.
15. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В.Тертичка. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750с.
16. Харченко І. Вітчизняний політичний дискурс публічної політики / І.Харченко // Політичний менеджмент. – 2013. – №1 – 2. – С27– 34.
- Чемерис А.О. Розробення публічної політики. практичний посібник / А.О.Чемерис // – К.: – 2011. – 128с.



*Вальчук Анатолій Миколайович,
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
кандидат філософських наук, доцент*

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Сучасне українське суспільство перебуває на етапі складних структурних та функціональних змін. Основним завданням в даний період має бути збереження та розвиток соціальних основ життя людей. До ключових завдань відноситься соціобіологічне відтворення кожного громадянина України. Сутність цього процесу полягає в наявності соціальних можливостей реалізації цілого комплексу необхідних дій щодо індивідуального виживання. До таких дій потрібно віднести перш за все задоволення базових потреб людини, а саме тих, що дозволяють забезпечити біологічне існування. Але не менш важливим є і реалізація соціальних потреб. Саме соціальні потреби дозволяють нам ставати особистістю та проявляти себе учасником такого глобального феномену на планеті як людство.

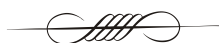
Виходячи з вищезазначеного варто відмітити багатовимірність самого поняття «публічна політика». Проте тут ключовими є два моменти. По-перше публічна політика це вплив владних структур на взаємозалежний соціум з метою реалізації певних програм управління. Тут публічна політика близька до державної політики регулювання життя країни чи її елементів. І головним завданням вбачається контроль публічної влади за соціальними процесами і реалізація політичного впливу на населення держави. Для цього держава застосовує спеціальні засоби наявні в неї (органи влади, правоохоронні органи, армія тощо). Ця сторона публічної політики може констатуватись як контролюючо-репресивна в силу специфіки державного примусу щодо порядку функціонування конкретного соціуму. По-друге публічна політика це ще й механізм забезпечення і підтримки суспільної стабільності і сталого розвитку країни. Саме тут і проявляється більш гуманітарна місія публічної влади. Для забезпечення соціального порядку та мирного, неконфліктного життя людей існує публічна політика. Тут вона проявляється як соціальний механізм по реалізації всіх потреб людини в країні громадянином якої вона є. Для виконання цієї функції в державі має бути розроблений комплекс заходів та програм по безумовному забезпеченню базових потреб людини. Не менш важливим виступає і публічний вплив громадян на формування публічної політики держави. Для цього мають бути гарантовані і захищені від будь яких змін стабільні механізми громадянського впливу і контролю за реалізацією публічної політики на рівні кожного громадянина. Такі механізми повинні бути доступними і прозорими для всіх. Так як публічна політика в своїй основі є відкритою і зрозумілою, то вона може виступати критерієм розвитку та демократичності країни. Аналіз публічної політики держави може дозволити зрозуміти рівень гуманітарного розвитку суспільства. Одним з

основних показників в такому аналізі і є стан соціального забезпечення громадян.

Саме соціальне забезпечення є однією з основ публічної політики. Соціальне забезпечення, або є ще один термін – соціальний захист виступає як цілісний комплекс суспільних детермінант та впливів направлених для реалізації базових потреб та матеріального забезпечення населення з врахуванням потенційних загроз як індивідуального рівня, так і загальносоціального. До таких загроз можна віднести не лише природні фактори (землетруси, виверження вулкана, повінь, космічні загрози, цунамі, тощо), але й суто людські проблеми (хвороба, старіння, нещасні випадки, смерть годувальника). Сюди ж відносяться і соціальні проблеми, а саме: безробіття, економічні кризи, політичні переслідування, ущемлення соціальних свобод та ряд інших. Основним принципом соціального забезпечення і є соціальний захист різних груп та категорій громадян та іншого населення країни. Саме з державного фінансування (бюджет держави) і складається економічна основа реалізації видатків на соціальне забезпечення. А це, в свою чергу, дає фінансове забезпечення соціальної політики держави. До програм по її функціонуванню відносяться освітня (можливість та доступність до середньої і вищої освіти), медична (ефективність охорони здоров'я), житлова (забезпеченість та доступність для населення, можливість пільгового кредитування) та ряд інших, що розробляються публічною владою в державі.

Саме для вирішення таких завдань соціального забезпечення мають бути вироблені суспільно-економічні та політичні системи заходів на рівні гаранта соціального порядку, яким на данному етапі розвитку людства виступає держава. Тому необхідно констатувати той факт, що саме від держави залежить ефективність соціального забезпечення в країні для всього населення.

Виходячи з вищенаведених позицій можна робити певне підсумування запропонованих тез. Публічна політика має бути відкритою, прозорою і доступною для всіх учасників соціуму. Вона є показником гуманності та демократичності суспільства. Публічна політика є специфічним та базовим механізмом реалізації соціального захисту населення розвинутого та прогресуючого соціуму.



*Виговська Тетяна Вікторівна,
професор кафедри безпеки життєдіяльності та фізичного виховання,
кандидат біологічних наук, доцент,
Рябцева Вікторія,
студентка 4 курсу факультету управління та економіки,
Андрієнкова Інна Леонідівна
директор дитячого садочка №2 міста Києва*

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У БЛАГОУСТРОЇ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Благоустрій міст нерозривно пов'язаний з містобудуванням і є однією з найважливіших його складових. Завдання благоустрою міст зводяться до створення здорових, безпечних, зручних і культурних умов життя міського населення. Благоустрій міст вирішує одну з найважливіших проблем сучасності – оздоровлення міського середовища методом озеленення територій міста, а також засобами санітарної очистки міських територій. Відповідно до ст.1 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів»

“...благоустрій населених пунктів – це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля”[1].

Міський простір потребує розумної організації та озеленення і це усвідомили архітектори і садівники, які тепер мають працювати разом, щоб надати місту нового вигляду і створити умови для праці і відпочинку хмельничан.

Зелень в будь-який час року діє на людину заспокійливо. Дерева, чагарники, квіти прикрашають наше життя. При правильному підборі асортименту дерев і чагарників, витких рослин, квітів та газонного покриття, можна штучно створити різні кольорові гамаи, виразні поєднання рослин по їх формах, обрисах, структурі, обсягам[2].

Нагадаємо, що в грудні 2016 року відділом екології Управління з питань екології та контролю за благоустроєм міста Хмельницького був оголошений конкурс на кращий проект по благоустрою частини набережної р. Південний Буг у парку ім. М.Чекмана. Гуртківці наукового гуртка «Ойкумена» і члени Хмельницького обласного осередку Всеукраїнської екологічної ліги вирішили взяти участь у конкурсі.

Для реалізації нашого проекту було надано ділянка, яка знаходиться в парку ім. М.К. Чекмана.



Рис.1 Видяд проектованої ділянки із супутника.



Рис.2 Схема розташування проектованої ділянки

Проект готувався у кілька етапів.

Етап 1. Ознайомлення з місцем проектування у грудні 2016 року



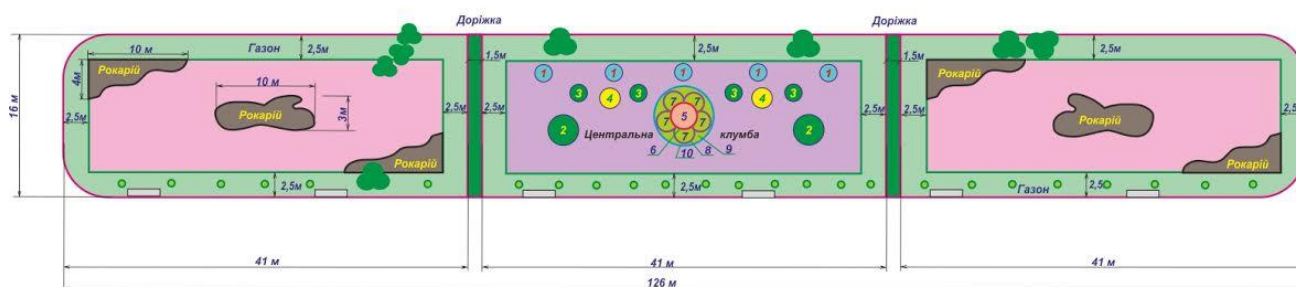
Рис.3 Вигляд проектованої ділянки зі сторони парку ім. М.Чекмана.

Етап 2. Підбір варіантів проекту



Рис.4 Розгляд можливих варіантів реалізації проекту.

Етап 3. Створення проекту з урахуванням всіх ідей та пропозицій Проект клумби в парку ім. М. К. Чекмана 2017 р.



Умовні позначення

- Дерева
 - Лавочки
 - Молоді насадження дерев
- Схеми рокаріїв додаються окремо

Центральна клумба

- 1 Самшит
- 2 Спірея декоративна
- 3 Гортензія
- 4 Форзиція
- 5 Штамбовоа троянда
- 6 Чайно-гібридна троянда
- 7 Нарциси
- 8 Тюльпани
- 9 Чорнобривці
- 10 Дзвіночки

Підготовлено студентами факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права, членами екологічного гуртка «Ойкумена».

Рис. 5 Схематичне зображення проектованої ділянки.

Для реалізації проекту ми з колегами обрали рокарії, а центральною частиною стала клумба фітодизайн якої розроблявся студентками 2-го курсу факультету управління та економіки Грицьковою Анастасією та Гуменюк Діаною.

Пояснимо деякі особливості проекту. *Рокарій* – це елемент ландшафтного дизайну, що вигідно поєднує в собі різні композиції з штучних каменів і рослин. Рокарій – це своєрідна імітація кам'янистої місцевості. Він може бути виконаний на будь-якій території з найрізноманітнішим рельєфом[3]. Важливою особливістю рокарію є простота в подальшому догляді. Як видно із схеми проектованої ділянки, обабіч центральної клумби справа і зліва розташовано по 3 рокарії: центральний і 2-а кутових.

Етап 4. Підбір рослин для центрального рокарію

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Туя західна (колоновидна) | 10. Вівсяниця сиза |
| 2. Туя західна (шаровидна) | 11. Астільба гібридна |
| 3. Ялівець лускатий | 12. Ясколка |
| 4. Спірея | 13. Гейхера |
| 5. Хоста гібридна | 14. Тюльпани Кауфмана, нарциси трубчасті |
| 6. Ірис сибірський | 15. Барбарис Тунберга |
| 7. Дзвіночок карпатський | 16. Чебрець |
| 8. Флокс шиловидний | 17. Бузульник |
| 9. Арабіс | |

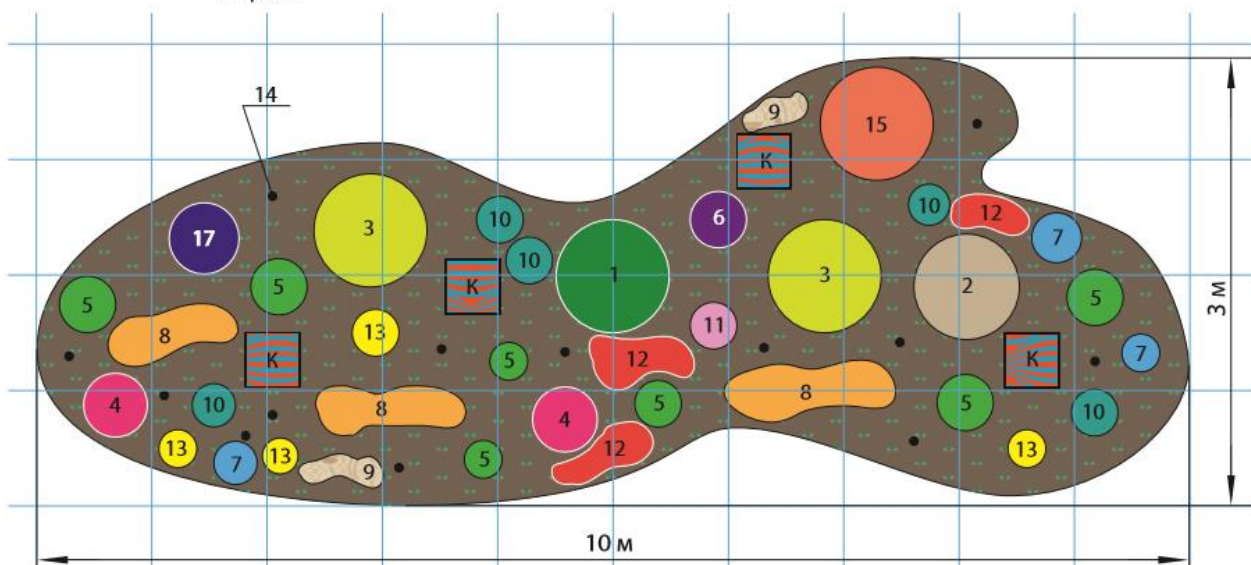


Рис.6 Схема центрального рокарію бокових клумб.
А так виглядає центральний рокарій на малюнку



Рис.7.Вигляд центрального рокарію проектованої ділянки.

Етап 5. Підбір рослин для кутового рокарію

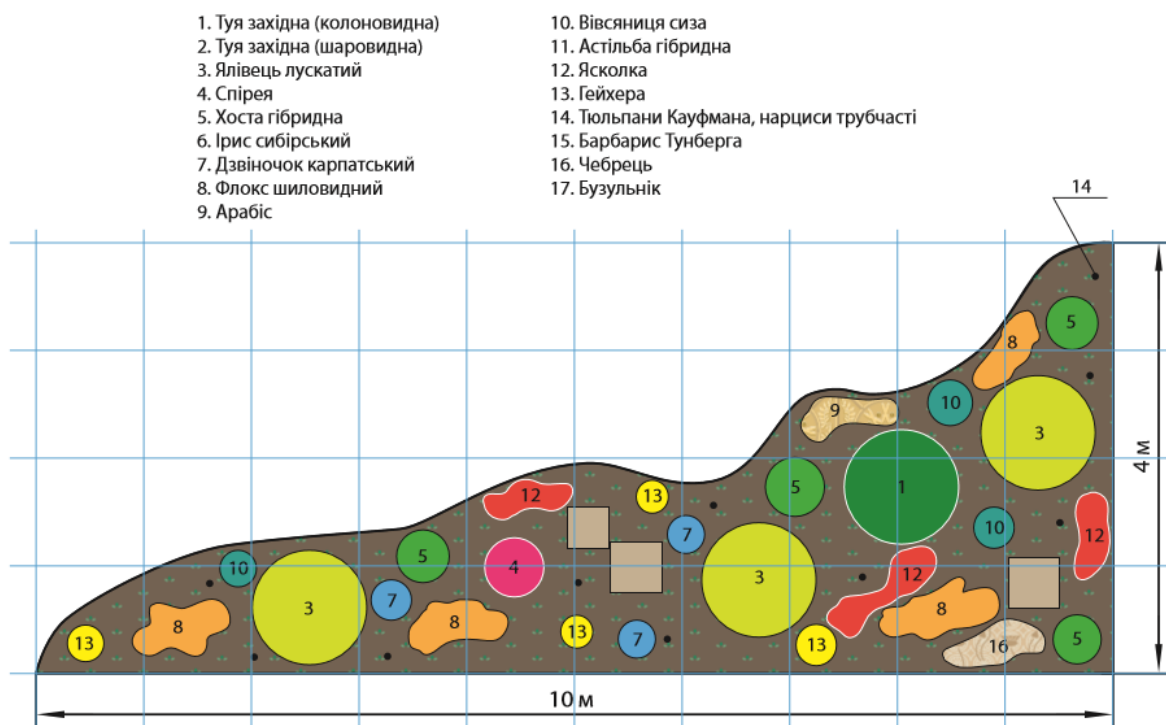


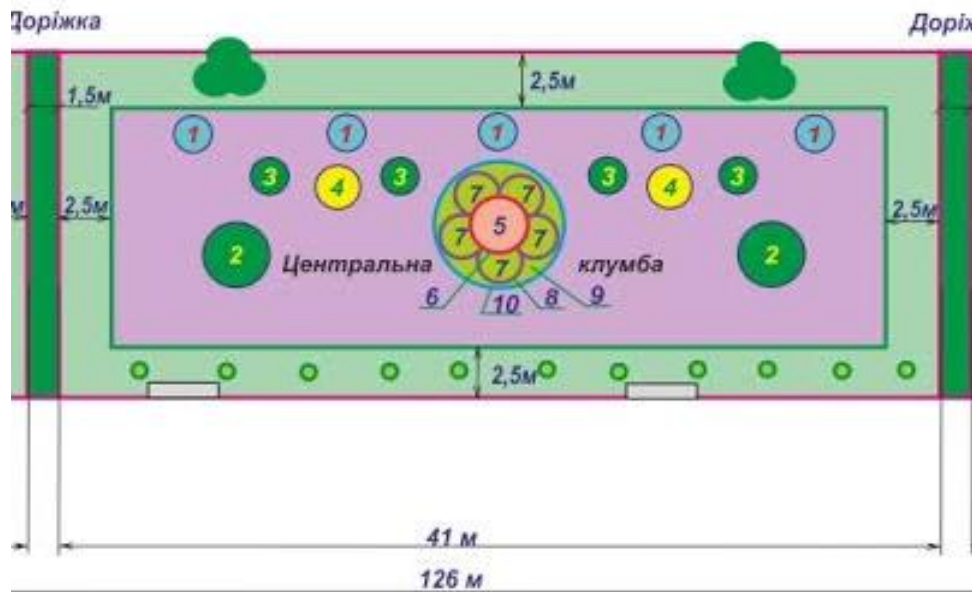
Рис. 8 Схема кутового рокарію



Рис. 9 Вигляд кутового рокарію проектованої ділянки.

Етап 6. Підбір рослин для центральної клумби.

Досить довго обговорювалась і проектувалась саме центральна частина проекрованої ділянки. При цьому ми запросили на громадських засадах для консультацій спеціаліста із ведення зеленого господарства, що протягом багатьох десятиліть прикрашала наше місто деревами, кущами, газонами та квітами, Стефанюк Марію Петрівну. Її поради були дуже слухними і повністю враховані при розробці ландшафтного дизайну проекрованої ділянки.



ця	Центральна клумба	
	1 Самшит	
	2 Спірея декоративна	
	3 Гортензія	
ження дерев	4 Форзиція	
	5 Штамбова троянда	
ється окремо	6 Чайно-гібридна троянда	
	7 Нарциси	
	8 Тюльпани	
	9 Чорнобривці	
	10 Дзвіночки	
		Підгот Хмельн екологі

Рис.10 Схема центральної частини проекрованої ділянки.

А так виглядала ця ж клумба на початок проектування на малюнку (див. Рис.11)



Рис.11 Загальний вигляд центральної частини клумби.

У здійсненні даного проектування нам допомагали також на громадських засадах спеціалісти Хмельницького міського комунального підприємства «Хмельницькініфоцентр» на чолі із нашою випускницею юридичного факультету Валентиною Володимирівною Андріішиною та спеціалісти редакційно-видавничого відділу ХУУП під керівництвом Віри Яківни Чорної.

Етап 7. Складання економічної частини проекту (завершення проектування).

Таблиця 1

Кошторис витрат по проєктованій ділянці(2017 рік)

№	Назва рослини	Кількість	Ціна за шт.	Загальна вартість, грн
1	2	3	4	5
Рокарії				
1.	Туя західна колоновидна Колумна	6 шт.	124	744

Продовження табл. 1

2.	Туя західна Даніка (шаровидна)	2 шт.	129	258
3.	Ялівець лускатий Блю Свід	20 шт.	51	1020
4.	Хости гібридні	33 шт.	40	1320
5.	Ірис Сибірський	2 шт.	33	66
6.	Спірея японська Голдфлейм	10 шт.	59	590
7.	Флокс шиловидний	26 шт.	26	676

8.	Ясколка войлочна	30 шт.	20	600
9.	Чебрець	8 шт.	25	200
10.	Барбарис Тунберга Атропу- рпуреа	2 шт.	105	210
11.	Бузульник	2 шт.	40	80
12.	Дзвіночок Карпатський	20 шт.	24	480
13.	Вівсяниця сиза	26 шт.	30	780
14.	Гейхера	26 шт.	45	1170
15.	Тюльпани Кауфмана «Jo- hann Straus»	100 шт.	463	463
16.	Нарцис крупнокорончатий «California»	100 шт.	294	294
17.	Астільба	2 шт.	53	106
18.	Арабіс	6 шт.	35	210
17.	Газонна трава	70 кг	1195/10кг	8365
18.	Бордюрна стрічка	170 метрів	120/10 мет- рів	2040
19.	Каміння	20 шт.	400	8000

Продовження табл. 1

Центральна клумба				
1.	Самшит вічнозелений конусоподіб- ний	5 шт.	3600	18000
2.	Спірея Грейфшейм	2 шт.	95	190
3.	Форзиція середня Голден Таймс	2 шт.	85	170
4.	Троянда штамбова Ред Мейлав	1 шт.	395	395
5.	Троянда чайно-гібридна «Парфюм Крем Брюле»	5 шт.	90	450
6.	Гортензія крупнолиста «Соєр Терез»	4 шт.	150	600
7.	Нарциси багатоквіткові	100 шт.	11	1100
8.	Тюльпон Дарвинові гібриди «RedIm- pression»	100 шт.	318	318
9.	Чорнобривці	100 шт.	65/10 шт.	650
10.	Дзвіночки Карпатські	40 шт.	24	960
Сума				50505 грн.
Також можна використати літники				
1.	Аліссум	30	120/10 шт.	360
2.	Віола	60	207/10 шт.	1242
3.	Петунії	30	145/10 шт.	435
4.	Газанія	20	207/10 шт.	414
5.	Вербени	30	65/10 шт.	195
6.	Лобелія	30	65/10 шт.	195
З урахуванням однорічних квітів				53346 грн.

Якщо врахувати ще і оплату робіт та транспортні витрати, то, станом на 10 лютого 2017 року, загальна сума необхідних на облаштування проектованої ділянки парку коштів складала біля 90 тисяч гривень.

Проект був представлений 10 лютого 2017 року конкурсній комісії у Хмельницькій міській раді за присутності та головування заступника міського голови Гончарука Володимира Володимировича.

Конкурсна комісія визнала наш дизайнерський проект досить якісним. Наряду із 2-ма іншими проектами, які були замовлені та підготовлені професійними дизайнерами, він був визнаним вартим для реалізації. Після тривалих обговорень, конкурсна комісія не визначила офіційного переможця конкурсу, але все ж надала перевагу для реалізації проекту конкурсної ділянки високоякісному проекту (біля 900 тисяч грн.). Наш проект, який майже на порядок має бути дешевшим при реалізації, рекомендували впровадити на центральній клумбі у парку ім. М.Чекмана.

У сучасних умовах дуже важливою є проблема збереження і оздоровлення середовища, що оточує людину в місті, формування в місті умов, які сприятливо впливають на психофізичний стан людини, що особливо важливо в період інтенсивного росту міст, розвитку всіх видів транспорту, прискорення з кожним роком темпів міського життя. Тож проектування і реалізація місць для рекреації населення м. Хмельницького – це наш спільний посильний внесок у загальну справу міського життя і приклад реалізації принципів громадянського суспільства.

Використані джерела:

1. *Режим доступу:* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>
2. *Режим доступу:* http://profmed.at.ua/index/ozdorovche_znachennja_zelenikh_nasadzhen/0-
3. *Режим доступу:* <http://green-lion.com.ua/alpinariyi-rokariyi>)



*Виговський Леонід Антонович,
завідувач кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
доктор філософських наук, професор*

РЕЛІГІЙНІ ІНСТИТУЦІЇ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ЧИННИК УТВЕРДЖЕННЯ ЗАСАД ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Нині ні для кого не є секретом, що сучасна суспільно-політична ситуація в українській державі характеризується досить високим рівнем соціальної напруги. Вона насамперед породжується протистоянням різновекторних ідеологій наявних партійно-політичних рухів. Очевидно, що однією із суттєвих причин такого кризового стану є відсутність в державі розвинутих структур громадянського суспільства. Тому за таких умов актуалізується проблема становлення та подальшого розвитку структурних елементів інституцій такого суспільства, які за своєю суттю покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю всіх гілок влади. Одним із суттєвих чинників вказаного процесу виступають релігійні інституції та організації. Як показала історія, вони можуть серйозно гальмувати такий процес або, навпаки, суттєво його прискорювати. Більш того, вони аж ніяк не можуть лишитися осторонь цього процесу, оскільки самі виступають важливою складовою частиною громадянського суспільства.

Варто зазначити, що проблема сутності громадянського суспільства, причин та необхідних умов його формування стали темою дослідження суспільствознавців ще у кінці XVIII століття. В той час таке суспільство розглядалось перш за все як не релігійна форма контролю за діяльністю секуляризованої держави. Нова форма суспільного контролю задіяльністю держави, започаткована і розвинута на основі активності громадян та їхньої самоорганізації, пізніше отримала назву громадянського суспільства. Такий контроль отримав власний розвиток у цивілізованих країнах. На жаль, це й процес об'єктивно не міг бути реалізованим за умов тоталітарної радянської держави. І причина цьому лежить на поверхні. Адже вже сама ідея справжнього контролю діяльності структур радянської влади з боку простих громадян явновступала в протиріччя з наявним монопольним положенням такої держави у суспільстві, з проголошенням і реалізацією нею принципу пріоритету державних інтересів над особистими.

Успіхи громадянського суспільства в країнах Заходу для більшості українців очевидні. І в першу чергу пояснюються тим, що воно поставило державу під жорсткий і ефективний контроль громадян. В країнах з розвинутим громадянським суспільством державні структури об'єктивно змушені служити народу не на словах, а на ділі, оскільки пересічний громадянин отримав реальні важелі впливу на них. Там, як свідчить практика, значно зменшився ступінь відчуженості органів державної влади від людей. У таких умовах державні органи у своїй діяльності змушені орієнтуватись на створення сприятливих умов для реалізації матеріальних і духовних потреб громадян власної держави. Саме

в результаті діяльності громадянського суспільства витворено сучасну західно-європейську цивілізацію на засадах пріоритету свободи та прав людини.

Саме громадянське суспільство виступає перш за все в якості постійно функціонуючої організації людей, які об'єдналися навколо самостійно вибраних суспільних, політичних, моральних та інших цілей. І в цьому плані суттєвим є те, що держава, незважаючи на свої політичні орієнтації, не може нав'язати свого підпорядковуючого впливу громадським організаціям. Тому таке суспільство здатне реально гарантувати кожній особі вільний вибір форм свого суспільного і індивідуального буття. Для цього в політичному житті створюються рівні можливості для участі всіх громадян в державних і суспільних справах.

Проблема формування і утвердження інституцій громадянського суспільства стала актуальною в Україні з набуттям нею державної незалежності і проголошенням на конституційному рівні головною цінністю буття людини. Такий підхід зумовлюється насамперед тим, що радянсько-партійна форма державного управління в очах більшості людей себе повністю дискредитувала, оскільки слугувала утвердженню пріоритету інтересів держави над інтересами простих людей в особливо жорстоких і цинічних формах. Для прикладу досить навести голодомор в Україні, який забрав 7-10 мільйонів життів українців.

Зрозуміло, що нова українська держава, яка практично розбудовувалась на руїнах тоталітарної, об'єктивно успадкувала її основні негативні риси. До них в першу чергу необхідно віднести рудименти утвердження пріоритету інтересів держави над інтересами людини, що, відповідно, зумовлює відчуженість вже нової української влади від народу, її "махровий" бюрократизм, масове використання владних можливостей для особистого збагачення державних чиновників, невинуваті для них соціальні пільги, які мають цинічний характер, оскільки це відбувається в процесі подальшого поглиблення зубожіння широких верств населення. Іншими словами, така влада продовжує бути самодостатньою, оскільки практично не залежить від власних громадян. Саме тому невелика група людей з явного потурання влади стала володарем основних засобів виробництва. Ті матеріальні цінності, які створювались важкою працею не одного покоління людей, за дуже короткий період в результаті маніпуляцій і махінацій стали власністю окремих людей, часто з кримінальним минулим. В результаті майнове розшарування в Україні набуло простонепрестойного характеру як для цивілізованої країни. Про це зокрема свідчить і те, що середня зарплата в державі практично не перевищує прожиткового мінімуму. Хронічною стала проблема безробіття (особливо в сільській місцевості), рівень якого, за оцінкою незалежних експертів, сягає 30 % проти 4% офіційних показників.

За рік кількість людей, що живуть за межею бідності, в Україні збільшилася рівно в 2 рази. Згідно з останніми даними Інституту демографії та соціальних досліджень імені Птухи, рік тому за межею бідності жили трохи більше 28 відсотків українців, а зараз їх стало 58. Нині за межею бідності проживають близько 23 відсотків сімей, де є пенсіонери та близько 38 відсотків сімей з двома дітьми.

Неупереджений аналіз стану такої соціально-економічної ситуації свідчить про те, що влада практично кинула власних громадян на виживання. І як

наслідок, протягом останніх років фіксувалась стійка тенденція втрати довіри громадян до своєї держави, точніше до її владних структур. За даними всеукраїнського дослідження «Конфлікт в медіа, медіа в конфлікті», яке провела соціологічна агенція «ФАМА» на замовлення ГО «Львівський медіафорум» та «Школи журналістики УКУ» за сприяння Посольства Великої Британії в Україні (серпень 2015 року), кожен другий українець є упередженим до влади (49%).

Заради справедливості варто вказати, що цю ситуацію змушена усвідомлювати і сама влада, яка намагається реформувати всі гілки державних структур. Але, як показує історична практика, реформування “згори”, як правило, не приводить до позитивних результатів, оскільки кожна існуюча система перш за все намагається зберегти свою цілісність і суть. Тому проблему подолання відчуженості держави від власних громадян може і повинно вирішити створення громадянського суспільства, яке шляхом встановлення реального громадського контролю за діяльністю всіх владних структур змусить їх працювати в першу чергу на пересічного громадянина України.

Громадянське суспільство, як відомо, включає в себе всю сукупність недержавних відносин в державі (соціально-економічні, духовно-культурні, моральні, релігійні, етнічні). В Конституції України закріплені положення, які прямо стосуються проблеми співвідношення громадянського суспільства і держави. В них, зокрема, вказується на те, що громадянське суспільство повинно базуватись на таких основоположних засадах як свобода, рівноправність, самоорганізація і саморегулювання. В обов'язок органів державної влади входить завдання служіння громадянському суспільству шляхом гарантування та створення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості.

Варто зауважити, що в державі все ж об'єктивно закладаються підвалини для становлення і подальшого розвитку громадянського суспільства. Це зумовлюється перш за все реально існуючою багатопартійністю, а також багатукладністю економіки, порівняно розвинутою публічною сферою. В той же час, з об'єктивних і суб'єктивних причин структури такого суспільства є не чисельними та досить організаційно слабкими. Вони часто не мають необхідного сприяння з боку владних структур, більше того, нерідко саме від неї зазнають утисків. І це зрозуміло, адже в ній ще багато працюють тих людей, які психологічно ще можуть сприймати контроль вищестоящих органів, але тільки не рядових громадян. До цього необхідно додати і досить високий рівень пасивності самих громадян, які в силу тих чи інших причин часто воліють не конфліктувати з представниками державних органів.

За таких умов об'єктивно існує суспільна потреба в тих силах чи рухах, які могли б реально взятися за вирішення даної суспільно-необхідної проблеми. Однією із таких духовних сил виступають релігійні інституції та організації. Це пояснюється тим, що більша частина громадян, незалежно від їх релігійного самовизначення, звертають увагу на важливість соціальної діяльності і місії Церкви, ратують за її активну участь у вирішенні суспільно-значимих проблем. Сьогодні це практично єдиний суспільний інститут, який користується найвищим рівнем довіри з боку громадян.

Як показують соціологічні дослідження, для українців релігія і віра постають в якості данини національним традиціям (42%) і моральним нормам (32%). Приблизно четверта частина опитаних (24%) бачать у ній особисте спасіння. Громадяни України за останнє десятиліття частіше стали відвідувати храми, відзначати релігійні свята і традиції. Помітно зросла кількість людей, які вважають себе віруючими [2].

Нині більшість релігійних організацій змушені переосмислювати свою суспільну роль в соціумі, форми і методи її реалізації. І, як свідчить практика, поки що вони однозначної відповіді на цю проблему дати не можуть. Про це, зокрема, говорить той факт, що в їх керівництві по цьому питанні є розмежування. Так, у православ'ї такий поділ в принципі проходить по відомій лінії, яка умовно поділяє клір на "консерваторів" та "лібералів". Перші, побоюючись, що Церква, беручи активну участь у світському житті, втратить свою ідентичність, стоять на позиції збереження літургіко-історичної спадщини. "Ліберали", навпаки, визнають потребу в постійному оновленні форм і методів церковного життя, постійного діалогу з "зовнішнім" світом і ставлять собі завдання про перетворення всієї повноти суспільного життя на засадах християнських цінностей. Хоч нині серед християнських богословів під впливом реального життя набуває поширення думка про те, що "Церква повинна цілком серйозно прийняти секулярну сферу й довести, що християнське служіння можливе й необхідне і в ній, а не тільки в монастирі чи в парафії" [4, с.183]. Зрозуміло, що такий підхід можливий на засадах переосмислення сутності самої людини. Тепер вона вже розглядається як суб'єкт, осереддя та мета суспільства, що вимагає шанувати її разом із її універсальними та невід'ємними "людськими правами". Через те відбувається переосмислення змісту і форм суспільної діяльності віруючих. В християнських церквах дискутуються, наприклад, участі віруючих людей в публічній політиці. Більше того, піднімається питання щодо можливості створення віруючими політичних партій, незалежних від держави та адміністрації профспілок, можливості боротьби віруючих за свої громадянські права. "Нові функції, - слушно зазначає релігієзнавець Л. Филипович, - які не притаманні класичній природі Церкви як інституту, що знаходиться в опозиції до влади кесаря і звик до глухої оборони ба навіть підпілля в епоху деспотій – індивідуальних, класових, партійних, нині змінюють саму церкву. Вона стає іншою: з пасивної, залежної, наляканої, безініціативної, забобонної перетворюється у своєрідний двигун українського суспільства" [5, с. 67].

Варто зазначити, що у своїй соціальній діяльності Церква прагнула захищати вбогих, викривала несправедливість у суспільстві, сприяла утвердженню справедливості та милосердю. Практично до XVIII століття саме Церква контролювала діяльність держави. І проблема створення громадянського суспільства виникла, як вже зазначалось, у зв'язку із секуляризаційними процесами в суспільстві, оскільки світська держава виходила з під контролю Церкви.

Реакцією на питання щодо місця і ролі Церкви у сучасному суспільному житті стали соціальні доктрини, соціальні вчення християнських церков. Вони відображають погляди і настанови Церкви не лише щодо особистої поведінки віруючих, але й з при воду обов'язків християнина щодо суспільства в цілому,

тобто його соціальної відповідальності. Виходячи з релігійного уявлення про людину та її гідність, соціальна доктрина покликана дати основні методологічні принципи, які орієнтуватимуть віруючих як громадян у їхніх соціально-політичних поглядах.

Сьогодні більшість церков вважають своїм обов'язком виступати на захист прав і свобод громадян у випадках, коли владні структури своїми діями зумовлюють погіршення соціально-економічного положення віруючих та інших громадян, або вдавалися до обмеження задекларованих конституційних прав та свобод особистості. Той факт, що "місія Церкви є духовного порядку, насправді не протиставляє її світові. Надія на вічне спасіння та змагання (діяльне прагнення) до підтримки людей – це різні речі, і варто це пам'ятати, однак вони не роздільні, адже саме на землі, в історії, в конкретних умовах життя кожна людина готує, вирішує і наперед переживає свою вічну долю. Несправедливість, визиск, нещастя, які в межах суспільства нерідко консолідуються у справжні "структури гріха", є великими ворогами людини, бо вони впливають на моральну поведінку людини, позбавляють її гідності особи, перешкоджають їй здійснити своє покликання"[1, с.15].

Очевидно, що ефективна реалізація позитивного потенціалу Церкви на процес формування та становлення громадянського суспільства можлива при збалансованості її зусиль з зусиллями самого суспільства та держави. У цьому плані варто нагадати, що у світовій практиці історично склалося фактично три базові моделі відносин між державою і Церквою – сепараційна, коопераційна та протекціоністська (патерналістська). Перша передбачає безумовне відокремлення Церкви від держави. У цій ситуації сфери діяльності Церкви та держави жорстко розмежовані. Остання законодавчо забезпечує звужене поле діяльності релігійних організацій та здійснює контроль за їх роботою в сферах суспільного життя. Друга модель передбачає співпрацю Церкви та держави, участь релігійних організацій в реалізації соціальних, культурних, освітніх та інших програм, що фінансуються державою. Це створює досить широке поле для діяльності Церкви. І остання – третя модель передбачає відкриту підтримку Церкви державою, в тому числі і фінансову. У цьому випадку Церква практично перетворюється на політичний інститут підтримки діючих владних структур і аж ніяк не може бути до них опозиційною. Зрозуміло, що саме друга модель – коопераційна – створює оптимальні можливості участі Церкви в процесі формування та розвитку засад громадянського суспільства.

В Україні чинним законодавством фактично передбачена перша модель – сепараційна. Це значно обмежує поле діяльності Церкви у названому процесі. Хоч і в таких умовах її вплив на формування суспільної свідомості очевидний. Цьому слугує і те, що ієрархи діючих у країні церков нерідко в публічній формі дають досить критичну оцінку тим чи іншим діям влади.

Зрозуміло, що Церква як складова частина суспільства, як специфічна структурна складова громадянського суспільства, не може стояти осторонь тих процесів, котрі відбуваються в державі. Через те для кожної з існуючих в Україні церков сьогодні є актуальною проблема її самовизначення щодо присутності у процесі становлення і розвитку громадянського суспільства в нашій країні.

Формування структур такого суспільства в першу чергу вимагає подальшої демократизації всіх сфер суспільного життя. Тому рівень розвитку демократичних процесів, участь у ньому наших співвітчизників є свого роду лакмусовим папірцем, котрий показує рівень сформованості громадянського суспільства. І в цьому плані в Україні є проблеми. Про це, зокрема, відмічає Патріарх Київський і всієї Руси-України Філарет у своєму Різдвяному посланні. Він зазначив, що “багато причин нестабільності і всяких негараздів у нашій державі, але головними з них є бездуховність і занедбана демократія”. Продовжуючи цю тему він у своєму інтерв’ю кореспондентові “Громадського радіо” Олександрю Кривенку (11 січня 2003 року) наголосив, що “для того, щоб демократія в Україні набирала сили, і щоб Україна стала справді демократичною – це залежить не тільки від влади, це залежить і від активності самих громадян. Якщо громадяни будуть байдужими до тих процесів, які відбуваються в нашій державі, то тоді деякі сили, яким сьогодні належить влада, будуть зловживати своїм становищем, своєю владою – і тоді демократія буде занедбаною. І тому треба, щоб всі суспільні сили діяли активніше в напрямку розбудові української демократії”.

Сьогодні у розвитку демократичних начал у суспільстві Церква відіграє велику роль. “У зміцненні демократії. – підкреслює Філарет у своєму інтерв’ю, - Церква може зробити, і зробити немало. Але тільки через відродження духовності у суспільстві. А духовність залежить від церкви, тому що на сьогодні тільки одна церква має можливість впливати на наше суспільство – і не тільки на суспільство, а й на владу. Тому що інших джерел духовності, на сьогодні немає. Коли я кажу про церкву, я не маю на увазі одне духовенство, а маю на увазі всіх віруючих. А до віруючих відноситься і наша інтелігенція, діячі культури – це теж частина церкви. І тому інтелігенція своїми засобами повинна відроджувати духовність в нашому суспільстві”.

Зрозуміло, що підвищення рівня соціальної активності віруючих людей позитивно вплине і на загальний рівень такої активності в суспільстві. Правда, в цьому плані традиційні християнські конфесії мають певні власні проблеми. Адже у них існує започаткований ще в епоху Середньовіччя поділ на клір і мирян, “професіоналів”, “владу” і “темний люд”. І якщо духовенство вже в силу свого соціального статусу займало соціально активну позицію, то “миряни в Україні мають ознаки одночасно активності та безсилля, оптимізму та розчарувань, впевненості й значних вагань” [2, с.4]. Цікаво зазначити, що частина духовенства, особливо парафіяльна, в принципі не зацікавлена в підвищенні рівня соціальної активності своїх парафіян. Це пояснюється тим, що з такими віруючими працювати набагато складніше. І це зрозуміло, адже краще біля себе мати мирян, які знають тільки три речі – молитися, слухати й давати гроші. Через те “егоїстичні інтереси духовенства часто домінують над його душ пастирськими обов’язками, через що ініціативи згори щодо створення на парафіях мирянських осередків завершується створенням “кишенькових” утворень – слухняних і безініціативних” [3, с.4].

В цьому плані потрібно відзначити зусилля римо-католицької церкви, котра намагається своїх віруючих зробити повноправними учасниками процесу управління державою, здійснює пошук нових і повніших форм участі в публіч-

ній політиці громадян-християн та нехристиян. “Життя демократії, - зазначають її ієрархи, - не може бути ефективним без активної, відповідальної та широкої участі кожного з нас” [1,с.1]. Такий підхід був узаконений рішеннями Другого Ватиканського собору. В його документах, зокрема, зазначено, що “миряни не повинні відмовлятися від участі в громадському житті, в економічній, соціальній, законодавчій, адміністративній та культурній сферах, маючи на меті на особистому та державному рівні пропагувати суспільне благо” [1, с.1]. В обов’язок католиків входить пропагування та захист таких суспільних цінностей як громадський порядок і мир, свобода і рівність, повага до людського життя та довкілля, справедливість та солідарність, тобто тих засад, котрі виступають фундаментом громадянського суспільства.

Таким чином, релігійні інституції та організації виступають суттєвим фактором демократизації життя суспільства на засадах християнських цінностей, формують соціально активну позицію віруючих у справі відстоювання ними своїх громадянських прав, що в кінцевому підсумку прямо слугує інтересам розвитку публічної політики в Україні.

Використані джерела:

1. Йозеф Кардинал Ратцінгер, Тарнісіо Бертоне. *Миряни і політика. Доктринальні зауваги щодо деяких питань стосовно участі католиків у політичному житті // Арка. – 2003. - № 7 (65). –С. 1, 4-5.*
2. *Релігійність українців за роки незалежності зросла, але до церкви вони ходять рідко. – Режим доступу: http://www.religion.in.ua/news/ukrainian_news/15833-religijnist-ukrayinciv-za-roki-nezalezhnosti-zrosla-ale-docerkvi-voni-hodyat-ridko.html*
3. Кирик Ю. *Важливий нерв громадського життя // Арка. –2003. – № 6 (64). –С.4.*
4. *Суспільна доктрина Церкви. (Збірник статей). –Львів: Свічадо, 1998. –300 с.*
5. Филипович Л.О. *Трансформація функціональності релігії в сучасну добу: причини і наслідки // Релігія в проблемах її структури і функціональності. Науковий збірник / За ред. проф. А. Колодного. – К.: Інтерсервіс, 2016. – С. 60-67.*



Войцехівська Леся Василівна,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК АКТОРИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Слово "партія" застосовували ще Платон і Арістотель. У своїх творах "Діалог" і "Республіка" Платон вживає це слово десятки разів і в самих різних сенсах. Він пише про більшу свободу людини від партій, про суб'єктів партії, про спростування однієї партії іншою, про те, що однієї партії відомо те, про що не знає інша, про партії рабів і господарів, про опозиційну партію тощо. Говорячи про посадову особу, Платон писав, що хоча він і залежить від своєї парші, але не повинен забувати, що є самостійною людиною.

Арістотель вважав, що партії правлять по черзі. Він писав про партії домінуючих і опозиційних, народних та олігархічних, про владу в руках однієї лише партії, про дух партії, про партії принципів, війни, змовників, про мотиви і інтересах партій і т.д.

Як неважко переконатися, слово "партія" вживалося філософами в самих різних сенсах - і як частина суспільства, і як прихильники того чи іншої думки і типу суспільного устрою. Але як би там не було, в стародавні часи це були переважно групи інтересів, реалізація яких була пов'язана з володінням політичною владою. Були окремі видатні особистості, такі як Перікл, Клісфен, Пісістрат; Демосфен, навколо яких групувалися їхні шанувальники. Були прихильники (партії) єдності з Македонією і під її гегемонією, була і антимакедонська партія, боротьба між якими безпосередньо позначилася і на долі самого Арістотеля, колишнього свого часу наставником Олександра Македонського. У Римі це були партії патриціїв і плебеїв, партії (прихильники) Марія і Сулли, Цезаря і його супротивників, хоча вони організаційно ніяк не оформлені. Такі ж аморфні партії, як прихильники того чи іншого політичного діяча або направлення суспільного устрою, існували і в середні віки, в тому числі і серед кліру. Їх точніше було б назвати групами інтересів, підтримки і тиску. [4, С.60]

У всі часи партії характеризувалися різноманіттям. Це пояснювалося розподілом населення по соціально-політичних орієнтацій. Так звані партії порядку, стабільності і традицій борються за подальше збереження і увічнення існували протягом багатьох століть громадських порядків і державного ладу під прапорами консерватизму і монархізму. Інші партії, що складаються, як правило, з верств населення, пов'язаних з промисловістю та товарно-грошовими відносинами, вимагали приведення норм політичного життя у відповідність із запитами нових реальностей, демократизації суспільних відносин, свободи підприємництва і торгівлі, обмеження втручання держави в економічне життя, свободи слова, совісті та багато іншого. [2]

Англійські дослідники Г. Болінброк у своїй "Дисертації про партії" і Г. Спенсер у трактаті "Людина проти держави" слідом за Т. Джефферсоном називали політичні групи, дотримувалися консервативних поглядів, прихильниками режиму статусу, а ліберальних поглядів - прихильниками режиму кон-

тракту, що виник в Новий час, починаючи з США Перші (торі) розглядали монарха як "делегата небес", в той час як їхні опоненти (віги) бачили в монархії лише цивільний інститут, заснований нацією на благо всіх її членів. Торі вважали джерелом влади Бога, прагнули зберегти і навіть збільшити примусову силу влади і релігії. На думку ж лібералів, джерелом всякої влади є громадянське суспільство. І ті, й інші були глибоко віруючими людьми, але ліберали прагнули зменшити вплив релігії на політику.

У кінцевому рахунку, всі партії діляться на три групи - праві, ліві і центристські - партії захисниць старих порядків і партії оновленців, між якими коливаються центристи. Партії оновленців, у свою чергу, діляться на прихильників еволюційної зміни суспільного ладу через послідовні реформи і прихильників революційного оновлення із застосуванням насильницьких методів боротьби. Якщо ідеологією партій-захисниць старих порядків стає консерватизм, то нові партії засновують свою діяльність на ідеології лібералізму. Класичним прикладом можуть послужити віги і торі, консерватори і ліберали, республіканці і демократи і т.д. [8, С.156].

Класиками лібералізму вважаються Харрінгтон, Мільтон, Сідні, Локк, Джефферсон, Медісон та ін. Суть відмінностей між лібералізмом і консерватизмом можна легко зрозуміти, простежуючи дискусію між Е. Берком і Т. Пейном - одним з перших демократичних республіканців. "Ні до нього, ні після нього ніхто не відстоював ... справа демократії навіть вполовину настільки ж натхненно і сильно", як Пейн, писав більш ніж сторіччя потому шотландський дослідник лібералізму Г. Брейлсфорд.

Е. Берк був спочатку представником партії вігів і таким палким захисником прав американців, що в 1771 р Асамблея Нью-Йорка обрала його для представлення та захисту інтересів колоній в Лондоні. Але потім він виступив проти розпочатої Французької революції, після чого став вважатися одним з отців консерватизму і засновником політичного руху в Великобританії, що призвів до великої реорганізації партій, внаслідок чого торі і віги були замінені ліберальною і консервативною партіями. Берк дуже низько оцінювали політичний потенціал населення, а погоджуючись з тим, що народ грає певну роль в уряді, він має на увазі тільки добре освічені й процвітаючі сдої людей. Його міркування про громадянське суспільство і політичної влади, їх взаєминах - це міркування не філософія, яким він ніколи не був, а практикуючого політика. З цих же позицій Берк писав, що "досконала демократія ... є самою безсоромною річчю в світі. [13, С.158]

Т. Пейн, навпаки, вважав, що владні відносини встановлюються, визначаються і змінюються самою людиною. Сам же Пейн був зятим прихильником республіки, вважаючи її втіленням демократії. Консерватори, які називають себе виразниками послідовності, наступності, сталості та принципів, насправді ж є тільки прихильниками незмінною влади з їх особистим перебуванням у ній, противниками модернізації та вдосконалень. Консерватизм і консервативна ідеологія, якою керуються відповідні партії, - це різні явища. Консерватизм в широкому сенсі - одне з сутнісних властивостей будь-якої людини, що дотримується систем як своїх національних, так і загальнолюдських цінностей. Ці

системи є нічим іншим, як сформованими самими соціумами і показали свою життєздатність, а тому передавалися з покоління в покоління і заощаджені (консервованими) нормами життя. Консервативна партія - це прихильниця не всіх цих цінностей, а головним чином склалися в тих чи інших країнах політичних і культурних традицій. Консерваторами в широкому сенсі можуть назвати себе багато членів кік консервативних, так ліберальних партій. [13, С.165]

В кінці ХІХ століття католицька церква, переконавшись у торжестві буржуазного суспільного ладу, з яким до того вела запеклу боротьбу під гаслами "союз вівтаря і трону", змінила своє ставлення до нього і висуває гасло "союз вівтаря і капіталу". Початок цьому поклали енцикліки папи Пія ХІІІ "Про нові речі" (RegumNovarum, 1891 г.) і "Про небезпеки для суспільства" (GravesdeCommuni, 1901 г.)

Перша енцикліка, визнаючи існування боротьби класів, а також право робітників на організацію з метою захисту своїх інтересів, говорила про церкви як про захисниці інтересів людей, яка прагне до солідарності між працею і капіталом. Подібно до того, як в людському тілі поєднуються різні його члени, створюючи гармонійний ансамбль, так "і в людському суспільстві ці два класи самою природою призначені для того, щоб жити один з одним у злагоді, врівноважувати один одного. Вони потребують один одного, і ні капітал без праці, ні праця без капіталу існувати не можуть ", стверджувала вона.

У другій енцикліці вже викладалася концепція християнської демократії. Її пропонували "розуміти таким чином, що їй чужа всяка політична ідея, і вона. Не означає нічого іншого, як тільки благодійну християнську діяльність для народу. У той же час християнська демократія не повинна давати приводу для докору в тому, що вона" особлива турбота виключно про благо нижчих класів і обходить вищі, які є не менш важливими для збереження держави ". [8, С.159]

Нині цією доктриною керуються десятки християнсько-демократичних партій світу, а деякі з них неодноразово ставали правлячими. У ХХ столітті на основі модифікованої під іслам концепції демократії формуються і партії ісламської демократії.

Таким чином, партії - це об'єднання зусиль безлічі приблизно однаково мислячих і діючих у напрямку досягнення тих чи інших цілей людей, спаяних єдністю інтересів, що виступають як колективно діючі програмісти, творці і учасники соціально-політичних процесів у суспільстві, провідники і захисники тих чи інших напрямків політичного розвитку.

Сам факт існування безлічі конкуруючих між собою течій соціально-економічної та політичної думки робить важким формування абсолютної більшості, яке могло б безперешкодно проводити в життя свою лінію. Більше того, стійке партійне розподіл суспільства ускладнює процес консолідації суспільства, реалізації волі більшості, оскільки ця воля часто асоціюється з волею домінуючої партії. Мабуть, саме з цієї причини Ж.Ж. Руссо виступав проти існування політичних партій і пропонував їх скасувати, щоб кожен громадянин міг висловити тільки свою власну волю. Подібна вимога навряд чи може вважатися розумним, оскільки воно суперечить законам природи. Партії як сектора суспільств є об'єктивною реальністю, незалежною від волі і бажань окремих лю-

дей. Навпаки, наявність безлічі партій є реальним проявом різноманіття суспільних інтересів, що вимагає обережного вибору варіантів вирішення виникаючих в ньому проблем і компромісів. [15]

Ступінь злиття рядів партій залежить від кола і характеру розв'язуваних ними завдань, від широти кола прихильників і ступеня розуміння ними важливості цих завдань, а також від ступеня опору з боку суперників і конкурентів на політичне керівництво суспільством. А ці фактори, у свою чергу, залежать від того, інтереси яких класів і напрямів суспільного розвитку партії виражають. Від партій консервативного спрямування потрібно відносно менше зусиль для збереження існуючих суспільних порядків, якщо тільки ці порядки не перебувають у стані глибокої кризи і основна маса населення не висловлює відвертого невдоволення ними. Вони, як правило, стоять на сторожі традицій, які, як теоретиками демократії було відмічено, хапають живуть покоління за горло і продовжують управляти їх умами.

Стверджувати нове в житті набагато важче і вимагає більше часу, зусиль, наполегливості та соціальної енергії. Для цього необхідно доводити перевагу ще невизначеного на перших порах навага над добревідомим, нехай навіть обридлим старим. А зробити це нелегко, бо в кожній людській особистості борються між собою одночасно і консерватор, і новатор. Її вабить нове, але якщо це нове не має практичного втілення, вона боїться його. По-перше, у своєму повсякденному житті більшість людей керуються приказкою "старий друг краще двох нових" або "знайома дорога коротше і безпечніше невідомою". По-друге, багато що залежить від ступеня новизни пропонованого партією, від того, якою мірою в процесі реалізації нового відбуватиметься ломка старих відносин, насамперед соціальних і економічних, і затвердження нових відносин, які будуть очікувані втрати для суспільства і їх ціна. [15]

Як вже говорилося, важливою умовою успіху будь-якої партії є широта її соціальної бази, підтримка з боку якомога більшої частини суспільства і, безумовно, практична реалізація проголошених цілей, єдність слова і діла. Партії класів і верств населення, складових меншість суспільства і виражають інтереси цих меншин, вимушено займаються демагогією; вони дають щедрі обіцянки, щоб залучати народ на свій бік, але приречені на невиконання цих обіцянок, оскільки жодна партія не може одночасно служити декільком класам і верствам, що переслідують різні цілі. Якщо вона дійсно спробує перетворитися на таку, то дуже скоро позбудеться всякої соціальної опори і перестане існувати. [4, С.52]

Фактично багатопартійність і ті країни, які формально вважаються двопартійної. У Великобританії, США та інших країнах окрім офіційних існують і інші партії - загальнонаціональні та місцеві, які також беруть активну участь у політичному житті країни і її частин. Двопартійність, як правило, визначається за партійним складом вищих ешелонів влади, хоча і там під прапором однієї офіційної партії можуть об'єднуватися представники інших, об'єктивно існуючих у суспільстві партій з близькими поглядами. Чим нижчий рівень влади, тим більшим партії, в ній беруть участь. Навіть у країнах, де комуністичні партії заборонені і позбавлені права висувати своїх кандидатів у

представницькі органи, комуністи можуть опинитися у складі виборних органів, але під іншими прапорами. У той же час всі багатопартійні системи мають тенденцію до поляризації і прагненню до двопартійності - правлячої та опозиційної, кожна з яких може складатися з безлічі партій. Це відбувається, коли жодна партія не отримує абсолютної більшості мандатів і доводиться формувати уряд, утворюючи правлячу коаліцію або альянс. Партії, що не увійшли в коаліцію, в такому випадку являють собою опозицію.

Кажуть ще про політичний центризм або центристських партіях, але, як вірно зауважив Дюверже, "політичні рішення, як правило, постають у дуалістичної формі. І далеко не завжди справа в дуалізм партій, але майже завжди - в дуалізм тенденцій. Будь-яка політика внутрішньо містить вибір між двома типами рішень; ті, що називають проміжними, теж пов'язані з тим чи іншим основним типом. А це означає, що в політиці не існує центру: у ній можна мати партію центру, але не протягом центру або доктрину центру ... Всякий центр внутрішньо, в самому собі суперечливий, він завжди залишається розділеним на дві половини: лівий центр і правий центр. Бо центр є не що інше, як штучне об'єднання правій частині з лівого і лівій частині з правого. Доля центру - це, образно кажучи, розриватися на частини (бути четвертували), коливатися або зникати: розриватися на частини, коли одна з його половин голосує з правих позицій, а інша - з лівих; коливатися, коли він голосує у зв'язці то з лівими, то з правими; зникати - коли він утримується. Одвічна мрія центру - досягти синтезу суперечливих устремлінь, але ж такий синтез можливий лише у свідомості. Дія - це завжди вибір, а політика - це дія "[3, С. 276].

Коаліції та альянси утворюються, як правило, не користуються підтримкою більшої частини суспільства партіями для спільного завоювання якомога більшої кількості мандатів, формування уряду і оволодіння вищими державними посадами. Їх метою є боротьба за мандати і посади. Як підтверджує досвід, вже наступного дня після виборів вони забувають про свої обіцянки і продовжують політику попередників, внівши в неї лише незначні корективи. Було б краще, якби коаліції та альянси створювалися не рада завоювання влади, а заради спільного вирішення проблем, найбільш гостро стоять в кожен конкретний момент перед країнами та суспільствами.

Слід звернути увагу ще на один важливий момент. Партії, будучи важливими артикуляторами і агрегаторами інтересів тих чи інших верств суспільства та учасниками процесів демократизації товариств (об'єднання однодумців кратно ефективніше, ніж окремі особистості, з яких парші складаються), самі в вапна іншої ступеня є обмежувачами демократії і деструктивними в ній елементами. По-перше, абсолютна більшість населення будь-якого суспільства складається з людей, які не є членами будь-якої політичної партії. Монополізуючи право висування кандидатів у владні структури, партії, по суті, виключають з активного процесу відбору функціонерів держави безпартійне більшість суспільства. Природно, у такому разі не функціонує і така норма демократії, як "закон більшості". По-друге, за своєю природою, методам і способам діяльності всі партії є утвореннями в тій чи іншій мірі авторитарними, регулятором діяльності яких виступає воля не всіх їх членів, а тільки вузького кола керівників і

навіть однієї людини, а також більш-менш єдина дисципліна, підпорядкована досягненню цілей партії. Кілька перефразовуючи М. Бердяєва, можна сказати, що в такому випадку партії позбавляють своїх членів таких невід'ємних прав, як право на свободу думки і автономії. [6, С.58]

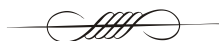
Оптимальним на сьогоднішній день представляється висунення кандидатів до органів влади за індивідуальними округами самим населенням округів з числа проживаючих у них не менше встановленого законом строку громадян. Політичні партії, як і будь-які інші громадські організації, беруть участь в них в якості штабів по агітації за тих, хто виступає провідниками їх політичних програм з несенням повної відповідальності перед виборцями за діяльність своїх фаворитів у владних структурах. У цьому випадку різко активізуються і виборці, які обов'язково будуть відстоювати висунутих ними кандидатів і придуть голосувати за них, забезпечуючи тим самим дію "закону більшості" і посилюючи ступінь легітимності інститутів політичної влади.

Партії та масові організації населення - це інститути громадянського суспільства, а не держави. Сам факт їх виникнення, об'єднання сотень і тисяч людей вже сам по собі є свідченням визнання (реєстрації) їх частиною суспільства. Зрозуміло, держава як інститут захисту прав і свобод громадян та забезпечення їх безпеки повинно знати про нових суспільних формуваннях і про ставиме ними перед собою цілях, але це має відбуватися шляхом повідомлення. Реєстрації партій та громадських організацій, тим більше з встановленням критеріїв, чисельності, характеру програм і цілей, - це функції суспільства, а не держави, яке само є лише одним з інститутів громадянського суспільства.

Використані джерела:

1. *Дем'янчук О. П. Відповідність нинішньої системи управління й вироблення державної політики вимогам суспільства знань / О.П.Дем'янчук // Наукові праці. Т. 54 : Політичні науки / Нац. ун-т "Києво-Могилян. акад.". – К., 2000. – С. 182–186. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2006_41/41-36.pdf.*
2. *Нанівська В. Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт у сфері публічної політики / В. Нанівська, В. Нікітін, В. Гнат : навч. посіб. // Міжнар. центр персп. дослідж. – К. : Вид-во "Оптима", 2007.*
3. *Чемерис А.О. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/А.О.Чемерис.-К.:Софія.-2011.-128с.*
4. *Козлов К.І. Соціальна взаємодія акторів політики як фактор публічного урядування / К.І.Козлов // Теорія та практика державного управління. Випуск 3(38). – С.59-65*
5. *Мухаев Р. Т. Теория политики. – М.: юнити–дана, 2005. - С. 339.*
6. *Ашин Г.Правящая элита и общество // Свободная мысль. - 1993. 1. – No 7. – С. 58-69.*

7. Маркітанов В.Ю.. Основні чинники формування та рекрутування політичних еліт // Збірник наукових праць «Політологічні студії». – 2010. – Випуск 1. – С. 155-161
8. Маляренко Т. Теорія ігор у дослідженні конфліктів / Т. Маляренко // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2009. - № 4. - С. 162–168.
9. Вейн Парсонс. Публічна політика. Вступ до теорії і практики аналізу політики. "Видавничий дім" Києво-Могилянська академія, 2006 - 549с.
10. Публичная политика: от теории к практике / [под науч. ред. Н.Ю.Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова]. – СПб. : Алетей, 2008. – 356 с.
11. Желтов В.В., Желтов М.В. Публичная политика: понятие, акторы, публичное действие: учебное пособие. Кемерово, 2013. 264 с.
12. Електронний ресурс: Режим доступу - <http://uristinfo.net/istorija-gosudarstva-i-prava/281-istorija-vchen-pro-derzhavu-i-pravo-petrishin-ta-in/8847-rozdil-13-amerikanska-politiko-pravova-dumka-drugoyi-polovini-xviii-stolittja>



Галус Олена Олександрівна,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ, ДЕРЖАВНОЇ І МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЯК ВИДІВ ПУБЛІЧНОЇ (ПОЛІТИЧНОЇ) ВЛАДИ

Проблема співвідношення форм безпосереднього народовладдя, державної і муніципальної влади в науці конституційного права залишається малодослідженою. Було зроблено ряд наукових досліджень щодо встановлення взаємозв'язків між безпосередньою і представницькою демократією [1, с. 199], народом та державою [2], народним і державним суверенітетами [3], демократією і державним управлінням [4]. Ґрунтовне наукове дослідження отримали окремо такі правові явища, як безпосереднє народовладдя, державна влада, муніципальна влада [5; 6; 7]. Були спроби дослідити взаємодію окремих форм безпосереднього народовладдя, зокрема виборів, та органів державної влади [8]. Що ж стосується співвідношення між цими видами публічної влади, то його визначення з юридичної точки зору не було здійснено.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Будь-яка влада може здійснюватися у двох основних формах: або безпосередньо тими, хто нею володіє, або через визначених (шляхом виборів або призначення) і спеціально на те уповноважених представників. Саме цим і зумовлено найменування відповідних форм здійснення влади: безпосередня (пряма) та представницька [9, с. 244].

Дискусійним є питання про співвідношення форм публічної (політичної) і державної влади, адже дані поняття є нетотожними. В юридичній науці існує різні погляди щодо співвідношення цих влад. Державна влада і за формою, і за змістом є завжди владою публічною (політичною), однак публічна (політична) влада не завжди здійснюється тільки державою. Вона може бути здійснена й іншими елементами громадянського суспільства (народом або його частиною, територіальною громадою, політичними партіями, громадськими організаціями тощо). Отже, публічна (політична) влада є ширшим поняттям, ніж державна влада, оскільки вона здійснюється ширшим колом суб'єктів.

Досить часто в юридичній літературі можна зустріти твердження про те, що державна влада і безпосереднє народовладдя є видами публічної або політичної влади. Перш за все потрібно визначитися із застосуванням понятійного апарату. За радянських часів одним з тих, хто здійснював наукове дослідження термінів «влада», «публічна влада», «державна влада», «політична влада», є Л. А. Григорян. На його думку, будь-яка влада в суспільстві є публічною, або суспільною [9, с. 18], адже слово «публічний» в перекладі з латинської означає «суспільний» [9, с. 16]. Деякі автори вживають і термін «соціальна влада» для позначення даного виду влади [10]. Публічна влада, на думку Л. А. Григоряна, має дві форми: громадське самоуправління та політична або державна влада [9, с. 22].

Не можна погодитися з думкою П. П. Шляхтун, який стверджує, що державна влада здійснюється безпосередньо народом або органами державної влади [11, с. 110], оскільки у цьому випадку автор розуміє народовладдя, отже і безпосереднє, як частину державної влади. Стаття 5 Конституції України ж вживає термін «влада», а не «державна влада», розуміючи під ним публічну (політичну) владу взагалі. На сучасному етапі більшість вчених схильні до вживання терміну політична влада як синоніму публічної влади.

Проаналізувавши положення Конституції України, можна дійти висновку, що вона закріплює такі види публічної (політичної) влади, як безпосереднє народовладдя, державну та муніципальну владу.

При дослідженні співвідношення між безпосереднім народовладдям, державною і муніципальною владою, перш за все, потрібно дати визначення цих правових явищ. Даючи характеристику будь-якого правового явища, на думку В. Ф. Погорілка, потрібно розкрити його суть, зміст та форми [6, с. 7].

За своєю суттю безпосереднє народовладдя, державна і муніципальна влада є волевиявленням відповідних суб'єктів або їх правом чи повноваженням [6, с. 7–8]. Отже, за своєю суттю безпосереднє народовладдя – це безпосереднє волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках – територіальної громади). Державна влада за своєю суттю є волевиявленням (повноваженням) держави, її органів та посадових осіб. Муніципальна влада відповідно за своєю суттю є волевиявленням органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Під змістом безпосереднього народовладдя, державної і муніципальної влади слід, зокрема, розуміти здійснення певних загальносуспільних функцій. Безпосереднє народовладдя за своїм змістом полягає у формуванні органів

державної влади і органів місцевого самоврядування, прийнятті законів та інших рішень загальнодержавного або місцевого значення, визначенні та змінюванні конституційного ладу, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, забезпеченні її економічної та інформаційної безпеки. Державна влада, у свою чергу, полягає у здійсненні функцій і повноважень держави та її органів у межах і в порядку, передбачених Конституцією і законами України [5, с. 8; 6, с. 8]. Муніципальна влада полягає у здійсненні функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення [12, с. 713].

Під формою будь-якого явища прийнято розуміти тип, будову, спосіб організації чого-небудь, зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом, а також спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії. Розглядаючи безпосереднє народовладдя, державну і муніципальну владу, під їх формою потрібно розуміти спосіб волевиявлення. При безпосередньому народовладді – це вибори, референдуми, народні обговорення, виявлення громадської думки, відкликання депутата місцевої ради, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, пікетування та інші форми, що характеризуються голосуванням, обговоренням, зборами (зібраннями). За формою державна влада – є прийняття законів та інших правових актів [6, с. 9], муніципальна влада – прийняття та реалізація правових актів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши безпосереднє народовладдя, державну і муніципальну владу за суттю, змістом та формою, можна дати наступні узагальнені визначення даних правових явищ.

Безпосереднє народовладдя – безпосереднє волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках – територіальної громади), яке носить імперативний та легітимний характер, з метою здійснення суспільних функцій у формах, не заборонених Конституцією і законами України.

Державна влада – волевиявлення держави або її органів щодо здійснення їхніх функцій і повноважень шляхом прийняття правових актів у межах і порядку, передбачених Конституцією і законами України [6, с. 9].

Муніципальна влада – волевиявлення органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на вирішення питань місцевого значення, шляхом прийняття правових актів та їх реалізації у межах і порядку, передбачених Конституцією, законами та нормативними актами місцевого самоврядування.

Безпосереднє народовладдя, державну і муніципальну владу потрібно розрізняти між собою, але ні в якому разі не протиставляти, оскільки вони є відносно самостійними повноцінними видами публічної (політичної) влади. Для визначення співвідношення між ними потрібно, перш за все, проаналізувати співвідношення безпосередньої та представницької демократії. Спираючись на конституційне положення про визнання народу єдиним джерелом влади, можна стверджувати, що влада народу є первинною по відношенню до державної та муніципальної влади, а державна і муніципальна влада відповідно є

похідною або вторинною. Пріоритетне місце при цьому належить саме безпосередньому народовладдю. Дане твердження є предметом суперечки багатьох авторів. Так, на думку В. М. Шаповала, точка зору, що безпосередня демократія є нібито зверхньою, загалом не відповідає і конституційно визначеній практиці організації і здійснення державного владарювання. Зокрема, жодного положення, яке б засвідчувало таку зверхність, не знайти в тексті Конституції України [13, с. 11]. З цим можна не погодитися. Так, на думку В. Ф. Погорілка, принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя означає пріоритет безпосередньої демократії в стосунку до представницької з огляду на її походження, зміст, юридичну силу актів та інші обставини. Вищим проявом пріоритетності безпосередньої демократії є прийняття конституцій шляхом загальнонаціонального референдуму та внесення до них змін, вирішення на референдумі питань суверенітету, незалежності держав, територіальних змін тощо [5, с. 11]. Чинна Конституція України, на відміну від попередніх, пріоритетною формою (видом) демократії, її основою визнає безпосередню демократію. Це є цілком логічним, закономірним, реальним. Адже безпосередня демократія є природним правом народу. Вона з'явилася раніше представницької. Акти (рішення) безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються, насамперед, найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони, акти про внесення до них змін та інші правові акти, які безпосередньо виражають волю народу.

Положення про пріоритетне місце безпосереднього народовладдя, його форм потрібно також тлумачити як переважне і провідне значення безпосереднього народовладдя над представництвом при здійсненні влади. Однак визнання пріоритетності безпосереднього народовладдя не применшує ролі представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Найбільш розповсюджено застосовувалося безпосереднє народовладдя на початкових етапах розвитку суспільства.

Форми безпосереднє народовладдя, державна і муніципальна влада доповнюють одне одного, взаємодіють. Так, по-перше, одним із способів формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі органів публічної влади) є загальні і прямі вибори народних депутатів України, з яких складається Верховна Рада України, Президента України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Інші органи державної влади, так звані органи вторинного представництва, формуються уже самими представницькими органами публічної влади. З цього приводу Л. А. Григорян стверджував, що представництво може бути безпосереднє, пряме, тобто представництво першого ступеня, а також представництво буває опосередковане, тобто другого, третього ступеня тощо [9, с. 245]. Однак, незалежно від порядку формування, органи державної влади повинні виражати волю Українського народу, а органи місцевого самоврядування - волю територіальної громади.

По-друге, за допомогою форм безпосереднього народовладдя не лише формуються органи публічної влади, але і забезпечується функціонування державної і муніципальної влади взагалі. Форми безпосереднього народовладдя здійснюють вплив на прийняття рішень органами публічної влади (зокрема,

шляхом консультативного референдуму, опитування громадської думки, звернень громадян, мітингів, походів, демонстрацій, пікетувань, громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян тощо).

По-третє, безпосереднє народовладдя в його конкретних формах становить організаційну основу системи постійного зв'язку між органами державної влади та народом, органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, що забезпечує гласність у діяльності цих органів, контроль населення за їх роботою, та відповідальність органів і посадових осіб перед Українським народом, територіальною громадою.

На всіх етапах прийняття та виконання державно-владних рішень всіма гілками державної влади необхідно враховувати думку народу. Так, при здійсненні законодавчої влади Верховною Радою України доцільно було б наділити народ правом законодавчої ініціативи.

При здійсненні виконавчої влади взаємодія між органами державної виконавчої влади і народом більш дієва. Так, у випадку порушень з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій фізичні особи можуть звернутися за захистом до адміністративних судів в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Позитивним моментом у покращенні взаємодії органів державної виконавчої влади та народу України є створення при більшості органів державної виконавчої влади громадських рад.

З приводу здійснення судової влади, то цінною є норма ч. 4 ст. 124 Конституції України, яка закріплює, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Безпосереднє народовладдя, державна та муніципальна влада взаємопов'язані між собою, при відсутності хоча б одного з даних видів публічної влади інші не зможуть ефективно функціонувати. Основоположним принципом правової держави є принцип поєднання державної влади і безпосереднього народовладдя або прямої і представницької демократії, який в Україні проводиться найбільш послідовно. Тому не можна погодитися з деякими авторами, які стверджують про недоцільність проведення певних форм безпосереднього народовладдя, пропонують звужити цей перелік, наголошують на тому, що громадяни не в змозі безпосередньо приймати рішення. Так, Конституція України 1996 р. повною мірою визнала безпосереднє народовладдя, закріпила його основні форми. Це вважається значним кроком у демократизації нашої держави. І тому спроби применшити роль безпосереднього народовладдя знову повертають нас на ту ступінь розвитку держави, коли влада народу була декларативною, коли народ був не суб'єктом влади, а лише її об'єктом.

Безпосереднє народовладдя, в свою чергу, також великою мірою залежить від державної та муніципальної влади. Так, органи публічної влади зобов'язані забезпечити, гарантувати народу право здійснювати владу ним безпосередньо. Законодавчо такі обов'язки закріплені при підготовці і проведенні виборів, референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань. Органи публічної влади наділені певними повноваженнями і при проведенні масових акцій. Проте цих гарантій є недостатньо. Визнавши у

ст. 5 Основного Закону народ єдиним джерелом влади, держава повинна забезпечити здійснення ним влади як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Важливим для встановлення співвідношення між безпосереднім народом, державною і муніципальною владою є питання обсягу регулювання цих видів публічної влади в Конституції України. Так, Конституція України регулює форми безпосереднє народовладдя обмежено, визначаючи лише основні засади. Що ж стосується конституційного регулювання державної влади, то воно є абсолютним. Більшість норм Конституції України спрямовані саме на регламентування організації і діяльності державної влади.

Державна і муніципальна влада в Україні має ширшу нормативно-правову базу, що регулює її діяльність, ніж безпосереднє народовладдя. З одного боку, це є закономірним, оскільки діяльність органів публічної влади повинна бути чітко врегульованою. Адже одним із основоположних принципів Конституції України є принцип, закріплений у ст. 19, згідно з яким, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Що ж стосується безпосереднього народовладдя, то в Україні найбільш врегульованими є лише вибори та референдуми і на законодавчому рівні не закріплено чітку взаємодію безпосереднього народовладдя та державної влади.

Зазначені недоліки нормативно-правового регулювання даної взаємодії призвели до сприйняття багатьма вченими ідеї народного суверенітету як декларації, яка якщо і реалізується, то лише через сформовані в результаті демократичних виборів органи державної влади. Л. Дюгі назвав народний суверенітет взагалі догмою, пустою гіпотезою, безрезультатним [14, с. 46]. Суперечливою бачиться і позиція деяких авторів [15], які трактують народовладдя як юридичну фікцію. Деякі автори ототожнюють публічну владу з державною, ігноруючи при цьому інші види публічної влади. Сам факт наявності у громадян певних владних повноважень іноді ставиться під сумнів у літературі. Зокрема деякі автори стверджують, що громадяни в принципі не можуть володіти владою, так як це означало б дуалізм влади народу і влади держави [15]. На їх думку, поняття народного суверенітету, народовладдя були і залишаються не більш ніж юридичною фікцією, яка несе легітимне навантаження, а тому в дійсності громадяни не можуть здійснювати владу самостійно, поза органами державної влади. Єдине, що вони можуть, – це брати участь у формуванні і здійсненні державної влади [15, с. 72]. Навіть в спеціальній юридичній літературі, присвяченій проблемам компетенції, питання про фактичну компетенцію громадян в системі політичної влади обходиться стороною. Можна погодитися з В. М. Городецьким, який стверджує, що в юристів були підстави вважати ідею народного суверенітету декларативною, оскільки вона, як і ідея правової держави у чистому вигляді, на практиці світового державного будівництва не була реалізована [3, с. 15–22].

Розглядаючи дане питання, необхідно проаналізувати нормативно-правові акти, що регулюють взаємовідносини народу України з органами державної вла-

ди. Зупинимось на Законі України «Про статус народного депутата України», який визначає певні механізми, за допомогою яких народ контролює і спрямовує діяльність своїх представників у Верховній Раді України. У даному законі лише одна стаття присвячена взаємовідносинам народного депутата з виборцями. Так, народні депутати здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону. Також дана стаття містить обов'язок депутата по розгляду звернень громадян, хоча із запровадженням пропорційної виборчої системи процедура реалізації громадянами свого права на звернення була дещо ускладнена. У вищезазначеному законі міститься і норма про відповідальність за свою депутатську діяльність перед Українським народом, однак не зазначено у чому саме вона буде проявлятися. У законодавстві потрібно передбачити і відповідальність політичної партії, окремих кандидатів за невиконання передвиборчої програми. Нерозвиненість політичної організації і відсутність будь-якої відповідальності партій перед виборцями призвели не до формування механізму народовладдя, який впливає із ст. 5 Конституції України, а до утворення органів державної влади, які не несуть відповідальності перед виборцями, не відображають в законодавстві, яке ними приймається, в повній мірі владу народу.

З огляду на це на конституційному рівні потрібно передбачити підставу дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму, доповнивши ст. 90 та 108 Конституції України нормами відповідного змісту. Зокрема, ст. 90 доповнити частиною 5: «Повноваження Верховної Ради України достроково припиняються за рішенням всеукраїнського референдуму». Частину 2 ст. 108 доцільно доповнити пунктом 5 такого змісту: «за рішенням всеукраїнського референдуму». Народ, надаючи владу на виборах, логічно повинен мати можливість дострокового припинити повноваження обраних представників. Державна та муніципальна влада не будуть легітимними, якщо не здійснюється і не гарантується безпосереднє народовладдя в повному обсязі.

Використані джерела:

1. Мурашин А. Г. *Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа* / Александр Геннадиевич Мурашин. – К. : Выща школа; Головное изд-во, 1989. – 199 с.

2. Шипілов Л. М. *Принцип народовладдя і його здійснення в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шипілов Леонтій Миколайович. – Харків, 2004. – 206 с.

3. Городецкий В. М. *Пути формирования механизма народовластия на основе действующей Конституции Российской Федерации* / В. М. Городецкий // *Конституционное и муниципальное право*. – 2000. – № 1. – С. 15–22.

4. Цветков В. В. *Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства* : [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Гор-

баченко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 348 с.

5. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.

6. Органи державної влади України : монографія / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 592 с.

7. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О. В. Батанов; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : Юрид. думка, 2010. – 653 с.

8. Радченко О. В. Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Радченко Олександр Віталійович. – Харків, 2004. – 219 с.

9. Григорян Л. А. Народовластие в СССР / Левон Арменакович Григорян. – М. : Юрид. лит., 1972. – 296 с.

10. Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чехович Тетяна Валеріївна. – К., 2005. – 218 с.

11. Шляхтун П. П. Конституційне право : [словник термінів] / Петро Панасович Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.

12. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [Шемшученко Ю. С., Воротіна Н. В., Костецька Т. А. та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008–2008. – Т. 2. – 2008. – 800 с.

13. Шаповал В. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 8. – С. 8–12.

14. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: методологические подходы / Краснов М. А. – [2-е изд.]. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1995. – 55 с.

15. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / [отв. ред. В. А. Четвернин]. – М. : Московський общественный научный фонд, 1997. – 702 с.



*Грач Тетяна Петрівна,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Україна продовжує потужний розвиток, зміцнюються засади демократії, з'являється справжнє громадянське суспільство як сукупність людей з високим рівнем правової культури, тривають важливі євроінтеграційні процеси, що викликають реформування основних напрямків життєдіяльності держави. Зазначений процес безсумнівно торкається й державної служби, яка в обов'язковому порядку потребує подальшого розвитку і удосконалення відповідного правового забезпечення.

Пріоритетним напрямком вдосконалення вказаного виду доволі важливої трудової діяльності має стати зміцнення засад правового регулювання та належного правового забезпечення складових державної служби суспільних відносин, маємо на увазі створення належних умов із ціллю підвищення рівня ефективності виконання кожним публічним службовцем службово-трудова обов'язків, та зміцнення гарантій правового забезпечення статусу публічного службовця як певного суб'єкту трудового права.

Важливо підкреслити, що функція правового забезпечення у реалізації і здійсненні громадянином конституційного права щодо праці шляхом працевлаштування на державну службу, виявляється саме у врегулюванні відповідними правовими нормами суспільних відносин в сфері публічної служби, і відповідно службово-трудова відносин. Правові норми виступають своєрідними провідниками між суб'єктами трудових відносин, оскільки саме вони окреслюють правовий статус, повноваження і відповідальність останніх. В юридичній науці вказаний аспект відносять до службоворегулятивного, оскільки мова йде про службову роль права у підтримуванні належного «режиму» організації державної праці [1, с.235].

З цього приводу доволі влучно зазначає М.І.Іншин, що певну позицію розвитку публічної служби визначає необхідність надання певного системного характеру їх реформуванню, зосередження відповідної уваги на інституційно-правовому аспекті діяльності кадрового апарату державної влади. Адже успішне здійснення цих заходів в даному напрямку дозволить створити міцний фундамент єдиної системи публічної служби. При тому ж система, що реформується, має стати не тільки відлагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, стабільною та організованою, а і гарантувати так званій, демократичний характер взаємовідносин державного апарату із суспільством, провести конституційний принцип, згідно якого держава зобов'язана визнавати і захищати права і свободи людини та громадянина [2, с. 87].

Враховуючи важливість відображення у комплексному правовому статусі державного службовця обов'язкового його трудово-правового елементу, необхідно певну увагу приділити саме нормам, у яких закріплюються положення трудового законодавства в процесі нормативно-правового забезпечення публіч-

ної служби. Насамперед, слід відзначити, що службово-трудова діяльність публічних службовців регулюється за допомогою правових норм матеріального і процесуального характеру. У матеріальних нормах відображуються положення щодо соціально-правового статусу публічного службовця й особливостей його реалізації, способів заміщення посад; випробувального терміну та його строків, особливостей проведення атестації працівників, забезпечення службової дисципліни, умов службової діяльності, підстав припинення публічної служби. Водночас, процесуальні норми є своєрідними адаптерами у практичну службово-трудова діяльність публічних службовців положень норм матеріального характеру і чітко вказують на конкретну процедуру та порядок реалізації відповідної матеріальної норми.

Зокрема, вони встановлюють наступні положення: організаційно-правовий порядок вступу на публічну службу і визначають, які саме процедури для цього необхідно пройти; відповідні процедури в залежності від видів переміщення публічного службовця і особливості проходження служби; складові елементи процедури проведення атестації; порядок та особливості присвоєння спеціальних звань та рангів; особливості процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної і матеріальної відповідальності; порядок та особливості звільнення службовця. Саме завдяки тісному взаємозв'язку та взаємодії матеріальних і процесуальних норм та відповідному їх закріпленню в нормативно-правових актах здійснюється правове регулювання службово-трудових відносин і правове забезпечення статусу публічних службовців, зокрема та як суб'єктів трудового права.

Отже, правові норми трудового законодавства є невід'ємними елементами правового забезпечення публічної служби завдяки нормам, які входять в чинний Закон України «Про державну службу», здійснюється гарантування забезпечення правового статусу публічного службовця як суб'єкта трудового права.

На сьогодні діє Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року, який застарів, і в якому не врахована велика кількість засад проходження публічної служби.

Президент Петро Порошенко вів нову редакцію Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". 22 березня 2017 року прийнятий Верховною Радою України цей закон було повернуто з пропозиціями президента.

Законопроект, ухвалений Верховною Радою України 9 лютого 2017 року, передбачає створення правових передумов для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; прозоре прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; стимулювання кар'єрного зростання; деполітизацію.

Також документ передбачає нову модель оплати праці, впровадження ефективного механізму запобігання корупції, підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців, мінімізує суб'єктивізм керівника.

Отже, для вдосконалення проходження публічної служби в Україні в умовах адміністративної реформи важливе значення має її правове регулювання. Зазначимо також, що правове регулювання проходження публічної служби постійно оновлюється.

Використані джерела:

1. *Державне управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 265 с.*
2. *Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців. Дисс.докт.юрид.наук / М.І. Іншин. – Харків, 2005. – 452 с.*



Грушкевич Тетяна Володимирівна,
доцент кафедри трудового,
земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ СТРУКТУРІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ ЕКОЛОГІЧНОЮ СФЕРОЮ

Перед Україною на даний момент стоїть важлива місія - спрямувати та унормувати розвиток інформаційної сфери, не допустити негативних побічних проявів під час цих процесів і тим самим прискорити перехід нашої держави до якісно нової стадії розвитку – інформаційного суспільства. Ефективність владно-організуючого впливу на процеси, що відбуваються в інформаційній, зокрема й екологічній, сфері значною мірою залежить від наявності досконалої інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення.

Управлінська діяльність усіх інституцій має бути спрямована на реалізацію функцій і повноважень даного забезпечення з метою належного унормування системи зовнішніх та внутрішніх організаційних потоків інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту, яка забезпечує належне використання, відтворення, охорону природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізацію та захист екологічних прав.

Особливості інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення зумовлені специфікою об'єкта управління, яка полягає у поєднанні у ньому двох складових – інформаційної та екологічної. Тому й

управлінський вплив вимагає узгодження діяльності різних органів влади між собою та іншими інституціями.

Важливе значення в дослідженні інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення належить з'ясуванню особливостей побудови системи і визначення основних напрямів діяльності органів управління даною сферою, яка має свої суттєві особливості, що потребують вивчення.

Аналіз позиції сучасних науковців (І.В. Арістової [1, с. 131-146], Й.У. Мастяниці, О.В. Сосніна, Л.Є. Шиманського [2, с. 103-104]) з приводу державного управління в інформаційній сфері та окремих її складових, говорить про те, що керуючу підсистему державного управління, як правило, прийнято повністю ототожнювати із системою органів державного управління в цій сфері.

З такою точкою зору важко погодитися, оскільки система суб'єктів державного управління може включати не тільки державні органи, а й недержавні формування, які теж в окремих випадках здійснюють від імені держави деякі її функції [3, с. 18]. Підтвердження цьому знаходимо, зокрема, в ч. 6 ст. 5 Закону України «Про державну таємницю», згідно якої функція забезпечення охорони державної таємниці відповідно до вимог режиму секретності покладається не лише на керівників державних органів, а й на керівників недержавних утворень, якими є, наприклад, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що не належать державі. Відповідно до ст. 27 цього Закону за керівниками зазначених органів, підприємств, установ, організацій закріплені повноваження приймати рішення про надання доступу до конкретної секретної інформації та її матеріальних носіїв [4].

Обсяг і характер компетенції конкретного органу управління зумовлений його місцем у структурі всієї системи органів управління цієї сферою. В науковій літературі існують різні точки зору по даному питанню. За найрозповсюдженішою з них у системі органів управління окремими складовими інформаційної екологічної сфери прийнято виділяти декілька рівнів.

На основі аналізу та врахування переваг і недоліків ідей різних авторів, беручи до уваги підхід, що запропонований Ю.Б. Бурило [5, с. 112], а також враховуючи специфіку управлінської сфери, що становить для нас інтерес, вважаємо за можливе запропонувати бачення інституційно-функціональної структури системи органів управління в інформаційній екологічній сфері, що складається з п'яти рівнів:

- перший – рівень стратегічного управління, що здійснюється Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Радою національної безпеки і оборони України;

- другий – рівень галузевого/міжгалузевого управління, що здійснюється центральними органами виконавчої влади, а також окремими позавідомчими органами і полягає у здійсненні нормативного, методологічного, наукового забезпечення, реалізації регуляторних функцій, міжгалузевої координації, відомчого контролю і нагляду у відповідних складових цієї сфери;

- третій – рівень місцевого управління, що здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними органами окремих центральних

органів виконавчої влади і полягає у забезпеченні реалізації завдань і функцій держави в окремих галузях інформаційної екологічної сфери в межах областей та районів, а також здійсненні міжгалузевої координації різних напрямів державної інформаційної політики в екологічній сфері на місцевому рівні;

- четвертий рівень - локальне управління інформаційно-екологічними правовідносинами, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, керівні органи державних підприємств, установ, організацій, що спеціалізуються на здійсненні функцій управління інформаційною діяльністю цих організацій;

- п'ятий рівень - громадське управління - здійснюється громадськими організаціями, діяльність яких має екологічне спрямування.

В умовах становлення відкритого громадянського суспільства здійснення управління у будь-якій галузі чи сфері суспільних відносин, в тому числі й інформаційній екологічній сфері, не може бути прерогативою виключно державних органів. Як наголошує Дж. Томпкінс, саме відкритість і доступність при прийнятті владних рішень є невід'ємними складовими того, що робить демократичний режим демократичним [6, с. 12]. Отже, здійснення управління в даній сфері значною мірою залежить від участі в ньому недержавних суб'єктів, тому сконцентруємо увагу на розгляді четвертого рівня управління – рівень локального управління інформаційними екологічними відносинами. В організаційному плані цей рівень представлений органами місцевого самоврядування, керівними органами підприємств, установ, організацій, які спеціалізуються на здійсненні функцій управління інформаційною діяльністю цих організацій (наприклад, керівні органи державних інформаційних агентств, друкованих та електронних ЗМІ тощо) та іншими інституціями, що мають відношення до інформаційного екологічного забезпечення.

Слід окремо відмітити, що в суто функціональному вимірі локальне державне управління інформаційними процесами присутнє у всіх без винятку державних органах, підприємствах, установах і організаціях, а в деяких випадках, що стосуються виконання державних завдань і функцій, також і в недержавних структурах (наприклад, здійснення управлінських функцій органами місцевого самоврядування, недержавними підприємствами, установами, організаціями). Це зумовлено тим, що функціонування жодного державного органу та його апарату, будь-якої іншої державної структури неможливе без надходження, акумулювання, опрацювання і поширення ним інформації. Так, наприклад, керівники всіх державних органів, їх структурних підрозділів дають вказівки своїм підлеглим щодо аналітичного опрацювання тієї чи іншої інформації, її розмноження і поширення, забезпечення захисту державної таємниці, реагування на інформаційні запити громадян тощо. Водночас в організаційному плані в якості суб'єктів управління тут виступають не цілісні органи управління, які спеціалізуються на управлінні саме інформаційними процесами, а окремі посадові особи, для яких часто управління цими процесами носить суто допоміжний, обслуговуючий характер по відношенню до профілюючих видів їх управлінської діяльності. У зв'язку з цим маємо чітко розмежовувати поняття локального інформаційного управління, що здійснюється відповідними органами державного

управління від локального інформаційного управління, здійснюваного іншими суб'єктами управлінської діяльності [7, с. 23].

Досить широке коло управлінських повноважень, що стосуються інформаційної екологічної сфери, існує в компетенції органів місцевого самоврядування. Одне із них, відповідно п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» полягає у затвердженні районними та обласними радами цільових програм.

Зокрема, на реалізацію даного повноваження сесією Хмельницької обласної ради 21 квітня 2016 року затверджено «Програму охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області на 2016-2020 роки». У Програмі визначаються напрями природоохоронної діяльності щодо стабілізації та поліпшення стану навколишнього природного середовища області чи окремих його складових (повітряного басейну, водних ресурсів тощо), які мають організаційно-технічне обґрунтування, фінансове підґрунтя, а також визначаються часовими межами[8].

Однією із структурних одиниць «Програми охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області на 2016-2020 роки» є підпункт «Наукове та інформаційне забезпечення», який детально регулює основні заходи інформаційного характеру, які спрямовані на забезпечення належного виконання даної програми.

У перспективі роль органів місцевого самоврядування у здійсненні управління в інформаційній сфері може значно зрости. Реформою місцевого самоврядування передбачається суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування, передусім, повноважень, делегованих їм державою на районному рівні. Крім цього, подальше розширення ролі недержавних суб'єктів у безпосередньому здійсненні управління інформаційною екологічною сферою може відбуватися завдяки створенню правових передумов для активного залучення до цього процесу громадських організацій, які діють з метою сприяння реалізації та захисту прав громадян в даній сфері.

Використані джерела:

1. Арістова І. В. *Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Арістова Ірина Василівна. – Харків, 2002. – 476 с.*

2. *Мастяниця Й.У. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління / Мастяниця Й.У., Соснін О.В., Шиманський Л.Є. – К.: НІСД, 2002. – 140 с.*

3. *Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / Колпаков В.К., Кузьменко О.В. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.*

4. *Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.*

5. Бурило Ю.П. *Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: дис. ... кандидата юр. наук: 12.00.07 / Ю.П. Бурило Юрій Павлович.* - К., 2008. – 216 с.

6. Tompkins J.R. *Organization Theory and Public Management / J.R. Tompkins.* – Belmont e.t.c.: Thomson Wadsworth, 2005. – 416 p.

7. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук.* – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.

8. *Тексти регіональних Програм, що знаходяться на контролі обласної ради // Офіційний веб-сайт Хмельницької обласної ради [Електронний ресурс].* — Режим доступу: <http://km-oblrada.gov.ua/teksti-regionalnix-program-shho-znakhodyatsya-na-kontroli-oblasno%D1%97-radi/>.



Гуменюк Оксана Григорівна,
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук,
Хмельницького університету управління та права,
кандидат психологічних наук, доцент

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ЛІДЕРСТВА У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Становлення та розвиток публічної політики в Україні є предметом для теоретичних розвідок фахівців у сфері психологічної науки та державного управління, зокрема тих, хто аналізує як державні механізми управління, так і механізми державного управління окремими галузями. Лідерство може розглядатися як інтегрований в структуру державного управління елемент. Цей аспект підкреслює важливість лідерства стосовно до сучасних тенденцій публічної політики держави.

Окреслена проблема є достатньо новою для вітчизняного наукового простору. Значущість реалізації завдань «Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки» обумовлює потребу у вивченні теоретико-методологічних засад сутності лідерства для переорієнтації діяльності державних службовців та надання якісних послуг населенню [1]. Що дозволяє стверджувати про *актуальність теми* дослідження. Відповідно, *метою дослідження* є аналіз проблеми лідерства у державному управлінні в контексті становлення та розвитку публічної політики.

Узагальнення теоретичних джерел дозволяє стверджувати, що управлінське лідерство розглядається як сфера взаємодії (а не особистісних рис); продукт взаємовідносин у форматі «суб'єкт управління - об'єкт управління - послідовники»; міжособистісний (а не особистісний) феномен; подія (а не риси характеру); характеристика керівника-професіонала [2, 3]. Крім того, справжній

управлінець-лідер, як підкреслюють науковці, має не лише власну систему внутрішніх цінностей, а й модель свого розвитку.

Змістовно ілюструє сутність феномена управлінського лідерства спроба Г. Юкла концептуально упорядкувати у формі всесторонньої (холістичної) графічної моделі основні чинники, які впливають на ефективність лідерства, а саме: риси і навички лідера; поведінка лідера; типи влади лідера; екзогенні ситуаційні фактори; вхідні фактори; потенційні очікування [4, с. 286].

С. Кові відзначає, що лідерство – це не управління. Лідерство – це вищий рівень, на якому визначається, зміст і спосіб впливу. Управління зосереджується на якісному нижчому рівні [5, с.270].

Представники школи наукового менеджменту П. Друкер та У. Бенніс відзначали: «Управління – це робити справу правильно; лідерство – це робити правильні справи» [6, 7].

На думку Р.Такера, управлінське лідерство – це щось значно більше, ніж аналіз і прийняття державно-владних рішень, це – вплив на розум, енергію тих людей, яким належить зіграти роль у тому чи іншому організаційному процесі [8, с.111].

За Д. Максвеллом до основних проявів управлінського лідерства належать: визначення цілей; вплив на інших; особистісна організованість; встановлення пріоритетів; вміння ризикувати; вирішення проблем; прийняття рішень; творчий підхід; вміння оцінювати [9, с. 96]. Очевидним є те, що наведений перелік навряд чи можна вважати вичерпним, вага та обов'язкова наявність зазначених складових суттєво відрізняються, втім його можна використати для первинного окреслення сутнісних рис управлінського лідерства.

Ян Паства, досліджуючи лідерство у сфері державного управління, розкриває його таким чином: «Незважаючи на те, що концепція лідерства може бути зрозуміла по-різному в різних культурах, це в основному визначається як процес, що складається з серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, бо лідери мотивують інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету» [2, с. 282].

Відповідно, ми можемо стверджувати про доцільність впровадження демократичного лідерства у контексті становлення публічної політики. Демократичне лідерство є ціннісним феноменом, тобто виявленням певних цінностей як основи життя людей. Визнання спільних цінностей в колективі, у команді, є тією рушійною силою, яка дозволяє будувати відносини партнерства, розвивати бачення та стратегії діяльності публічної політики держави.

На нашу думку, для досягнення демократичного лідерства в державному правлінні, ефективності та результативності лідерських позицій посадових осіб та представників місцевого самоврядування слід реалізувати завдання відповідно до сфер діяльності ціннісного виміру суспільного розвитку, а саме: у соціальній сфері – досягнення високого рівня розвитку професійного, інтелектуального та морального стану власного та, взагалі, людського потенціалу країни; сприяння підвищенню рівня добробуту населення щодо професійної самореалізації, гідного рівня добробуту населення, оплати праці та організації умов її

здійснення; в інституційній сфері – нормативно-правова забезпеченість, спроможність інститутів кадрової сфери до вдосконалення управління персоналом і кадрової роботи на базі вітчизняних вимог та стандартів ЄС; в економічній сфері – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва висококваліфікованими кадрами, зростання економічної могутності регіонів, підвищення рівня добробуту населення і зменшення витрат, що забезпечують ці досягнення; на загальнодержавному рівні – розбудова елітної системи державної кадрової політики та управління нею на засадах реалізації норм права, соціального діалогу та партнерства.

Шляхами формування демократичного лідерства в державному управлінні повинні бути: розроблення механізмів залучення до роботи висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, здібних випускників вищих навчальних закладів; добір професійних кадрів, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері державної служби; високі моральні якості осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою запобігання можливим проявам корупції серед посадових осіб та представників органів місцевого самоврядування; запобігання конфліктам інтересів та вдосконалення процедури дисциплінарного впровадження; підготовка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу органів місцевого самоврядування; підготовка та професійний розвиток рис лідерства посадових осіб, які здатні забезпечити ефективність державної кадрової політики у сферах місцевого самоврядування та лідерство у процесі проведення адміністративної та економічної реформ у регіонах.

Отже, сучасне лідерство в державному управлінні, це демократичне лідерство, що включає демократичну поведінку лідерів та сприяє демократизації суспільства. Крім того, це індивідуально-інституційне лідерство: в якому значущою є не стільки характеристика особи, як її відповідальний вплив на розвиток інституції, сфери, системи державного управління, становлення та розвитку публічної політики держави.

Використані джерела:

1. *Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 рр. схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р.* // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

2. *Державне управління в Україні: реалії та перспективи* : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол.: В. І. Луговий (голов. ред.), В. М. Князєв (заст. гол. ред.), В. Д. Бакуменко та ін.]. – К. : НАДУ, 2005. – 432 с.

3. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, А.К. Гука.* – Х. : Фактор, 2015. – 88 с.

4. Yukl G. *An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories* / G. Yukl // *Leadership Quarterly* [Text]. – 1999. – № 10. – С. 285-305.

5. Кови С. *Лідерствооснованое на принципах* [Текст] / Стивен Кови : пер. с англ. – [2-е изд.]. – М. : АльпинаБизнес Букс, 2009. – 302 с.

6. Bennis W. *Leaders: TheStrategiesforTakingCharge*. New-York : Harper-Business, 2007. P.115-127

7. Друкер П. *Лідерство* [Текст] / Питер ФердинандДрукер: пер. с англ. – М. : АльпинаДиджитал, 2016. – 224 с.

8. Грищенко І. М. *Теоретико-методологічні засади лідерства* / І. М. Грищенко // *Наукові розвідки з державного та муніципального управління* : зб. наук. пр. – К. : [б.в.], 2015. – Вип. 1. – С. 110–122. – (Серія «Управління»)

9. Максвелл Дж. *21 неопровержимый закон лидерства* [Електронний ресурс] / Джон Максвелл: пер. с англ. – Минск : Попурри, 2005. – 167 с. Режим доступу: naturalworld.ru/kniga_21-neoproverjimiyy-zakon-liderstva.



Дем'янюк Марія Борисівна,
доцент кафедри філософії та політології
Хмельницького національного університету,
кандидат філологічних наук, доцент

БЛАГОДІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ «СПІЛКА ХРИСТІЯНСЬКИХ ПИСЬМЕННИКІВ УКРАЇНИ»

Поняття «благодійність» увійшло у суспільну свідомість як гуманістичний поклик людини надавати допомогу нужденним, незалежно від національної, расової, соціальної, релігійної належності. Сьогодні воно має кілька значень: про загальне значення благодійності ми згадуємо, коли хочемо зробити добро; у християнсько-теологічному розумінні воно представляє любов Бога до людини або людини до інших людей; найчастіше благодійність використовується і розуміється в значенні альтруїстичної поведінки окремих осіб або установ – означає добровільне надання грошей чи іншої допомоги бідним та хворим людям; у переносному значенні благодійність може означати і установи, які добровільно надають засоби з метою їх перерозподілу тим, хто їх потребує [3,с.19].

За даними інституту стратегічних досліджень, згідно з регіональним рейтингом благодійності в Східній Європі, Україна посідає сьоме місце, у світовому рейтингу – 111, при цьому: грошові пожертви становлять 7%, волонтерська – 20%, допомога потребуючим – 36%. Практика добродійної допомоги та новітні дослідження суспільних наук засвідчили, що моральні підстави благодійності повністю відповідають релігійним канонам християнської релігії. Поняття

«милосердя» прийшло до християнства з іудаїзму і розумілося як готовність жертвувати собою заради інших людей. Благодійність на основі милосердя увійшло в повсякденне життя християнських громад, а церква стала розглядати її як один з найважливіших напрямів людської діяльності. Адже людина творіння Боже, а це означає, що у неї є щось божественне, те, що дозволяє їй бути дійсно доброю милосердною, чуйною. Серце вірянина осяває любов до ближнього, здатність до жертвності заради інших. Біблія навчає, що не має більшої любові аніж та, коли віддаєш душу свою за брата, а отже, і своє життя.

Благодійна діяльність є ціннісним критерієм релігійності, у той же час вона слугує основою комунікації спілчан різних християнських конфесій, які об'єднуються з метою втілення християнських цінностей в життя суспільства. Гідним зразком єднання, толерування в суспільстві є Всеукраїнська творча громадська організація «Спілка християнських письменників України» (далі – СХПУ), яка об'єднує представників різних конфесій на засадах взаємоповаги та любові до Слова. Діяльність спілки базується на засадах толерантності та синергії гуманізму, етики та естетики. Вона повністю відповідає внутрішній сутності змісту самої організації та є способом долучення до формування національної ідеї на Біблійних основах. Така діяльність спонукає членів осередку до більш відповідальної громадської позиції, інформаційної роботи, зв'язку із місцевими органами влади, залучення до діяльності не лише членів СХПУ, а всіх, хто прагне привнести свою добру частку у Божу справу, що сприятиме розумінню ціннісних, етичних засад діяльності спілки не лише в релігійних колах, але й в суспільстві загалом.

«Догмати християнської релігії стали носіями принципово нової етики, нового розуміння природи людини та її місця у світі... Історія християнства мала результатом внесення в скарбницю світової культури ідеалу всеохоплюючої любові як основи людського буття. Ідея християнського милосердя, звернена до душі та серця людини, увійшла до фундаментальних норм людської етики. Вона стала провідною ідеєю діяльності багатьох благодійників різних часів і народів» [1]. Варто наголосити, що започаткував викладання християнської етики в освітніх закладах в супереч чинницькому протистоянню Олег Берман – член Волинського осередку СХПУ, автор віршованого текстологічного посібника з християнської етики «Діалоги з Христом».

«У наші дні благодійність виступає формою соціальної діяльності, яка проявляється в любові до ближнього, в жертвності, у допомозі нужденним, у доброті до всього навколишнього, що безпосередньо відображається у конкретних діях та вчинках людей. Вона має стати основою формування нової аксіології українського суспільства. Для цього необхідно не просто функціонувати у світі за відповідною схемою, а направляти частину своєї практичної діяльності на розвиток гуманістичної свідомості суспільства та формування морально розвиненої самосвідомості. Саме благодійність є тим ключем, що надає можливість не втратити істинної людської самобутності» [2]. Висока ідея християнського милосердя втілюється спілчанами у різний спосіб через можливості різних видів мистецтва: літератури, живопису, кіномистецтва, які мисляться як дарунок Божий, що має слугувати високому покликанню. Таким чином реалізується

можливість прислужитися долі соціуму своїм організаційним, матеріальним, інформаційним, людським ресурсом. Так, 23-26 вересня 2014 р. відбулася передаукціонна виставка та аукціон «Митці – на допомогу українській армії», що організована Асоціацією художників - християн і аукціонним домом «Артвернісаж». Організатори підкреслили, що в цей час кожен з нас повинен внести свою посильну лепту в боротьбу за незалежність і цілісність нашої держави. Ведучим аукціону виступив Голова СХПУ, член Професійної спілки художників Костянтин Шаповалов, який також представив 30 робіт, з яких 18 авторських і 12 з приватної колекції. Захід пройшов у філії Київського національного музею російського мистецтва «Шоколадний будиночок». На кошти, зібрані від продажу творів мистецтва, було придбано необхідне спорядження для української армії.

Так, з 14 по 16 жовтня 2014 року в Українському домі відбулася концептуальна виставка «Неможливе – можливо!» На ній було представлено твори українських художників, у тому числі й Голови СХПУ Костянтина Шаповалова. Різні художні жанри були поєднані загальною тематикою: відображення добра, світла і краси. В останній день виставки проведено аукціон картин художників і дитячих малюнків. Виручені кошти були спрямовані на відновлення Українсько дому та миротворчі цілі.

У Києві 12 липня 2016 року відбувся благодійний аукціон живопису під назвою «Літній арт-вернісаж», кошти від якого були спрямовані на підтримку інвалідів війни, Збройних сил України, учасників АТО і бойових дій. Виставка – аукціон відбулася за ініціативи комітетів з питань культури, моралі і духовності громадських рад при КМДА та Міністерства оборони України, Всеукраїнської творчої громадської організації «Спілка християнських письменників України» і Всеукраїнської організації інвалідів війни, Збройних сил, учасників АТО і бойових дій. «Учасникам аукціону випала унікальна можливість допомогти тим, хто зі зброєю в руках захищав нашу з вами безпеку і, в той же час, придбати за досить низькими цінами живопис музейного рівня, - зазначив один з організаторів аукціону, Голова СХПУ, член професійної Спілки художників, автор популярної книги «Як навчитися любити, цінувати і відрізняти професійний живопис від аматорського» Костянтин Шаповалов [4]. Серед гостей та учасників аукціону, який відбувався в Музеї історії Києва, були відомі особистості, депутати Верховної Ради України, художники, серед яких народний художник України, лауреат Шевченківської премії Валерій Франчук. Було виставлено понад сотні робіт, серед них твори народних художників України Віктора Корольчука, Олександра Музики, Віктора Шаталіна, Валерія Франчука та інших. Як повідомив Голова Всеукраїнської громадської організації «Спілка інвалідів війни, Збройних сил України, АТО і бойових дій» Олександр Маматов, більша частина виручених коштів пішла на оплату операції інваліда війни в Афганістані, жителя Луганська, який на даний час має статус тимчасово переміщеної особи, а також закупівлю медикаментів для міської лікарні м. Торецька Донецької області.

У січні 2017 року зусиллями Волинського осередку побачила світ книга «ДонбасВолинь: в обіймах молитви». Це колективний збірник членів Волинсь-

кого осередку СХПУ, до складу якого входять християни різних конфесій. До книги входять твори на теми Донбаської війни та Майдану: поезії Дмитра Довбуша, Юрія Вавринюка, Ольги Міцевської, Володимира Сада і новели Віктора Гребенюка. Видання призначено переважно для безплатного розповсюдження на Донеччині й Луганщині, серед місцевих жителів та військових. «Ми, митці художнього слова, вірні різних конфесій, хочемо сказати вам, дорогі бійці й цивільні, донбасці й уродженці всіх інших місць: не втрачаймо віру в краще. Слова “Схід і Захід разом” – це не пусті й затерті слова. Ми з вами, у наших спільних болях та надіях. Ми – в братніх обіймах молитви: Донбас і Волинь, Київ і Одеса, українець і росіянин, білорус і грузин... Бо нас єднає спільний дім – наша Україна. Ми разом, тож ми переможемо», – пише в передмові голова осередку Юрій Вавринюк. Збірку видано за фінансового сприяння ГО «Волонтерський центр «Серце патріота»», м. Луцьк.

Загалом, творча діяльність СХПУ, яка слугує основою толерування та забезпечує синергію гуманістичних, естетичних та етичних складових водночас є підґрунтям для благодійної діяльності та визначає форми її втілення. Феномен благодійності є ефективним механізмом покращення моральності людських відносин і сприяє єднанню спілчан різних конфесій, оскільки базується на таких християнських поняттях як милосердя, добро, допомога нужденним. Усі форми благодійності є складовими елементами соціальної діяльності з метою гуманізації навколишнього середовища. Благодійність є ефективним методом підвищення рівня взаємодії громадських творчих організацій із суспільством, гуманізації суспільних відносин.

Використані джерела:

1. *Дмітрієнко М. Благодійність як атрибут громадянського суспільства: історія і сучасність [Електронний ресурс] / М. Дмітрієнко. – Режим доступу : <http://vboabu.org.ua/news/1802.html>.*
2. *Житник М. М. Благодійність у соціально-філософській ретроспективі та перспективі / М. М. Житник // Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка : збірник наукових праць. – 2015. – № 2 (44). – С. 43–49.*
3. *Колосова Н. О. Благодійна діяльність в культурі України в контексті вітчизняних і європейських традицій (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): дис. ... канд. істор. наук : 17.00.01 «Історія України» / Н. О. Колосова; Київ. націон. ун-т культури і мистецтв. – К., 2006. – 204 с.*
4. *Спілка християнських письменників України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.shpu.com.ua/index.php/about-shpu/ofitsijni-dokumenty/68-statut-vseukrajinskoji-gromadskoj-organizatsiji-spilka-khristiyanskikh-pismennikov-ukrajini>.*



Довгань Валерій Іванович,
головний науковий співробітник науково-дослідного відділу
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького,
доктор наук з державного управління, доцент

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Формування професійної та ефективної системи державного управління, підвищення добробуту життя громадян України, висувають нові вимоги до особистісних та професійних якостей державних службовців на всіх рівнях державного управління. Ефективність їх діяльності поряд із впровадженням нових технологій, формуванням оптимальної організаційної та функціональної структури системи публічного управління, залежить від мотивації їх праці у тому числі і матеріальної.

Законодавством України визначено економічні методи мотивації праці державних службовців. Важливим стимулюючим чинником є *оплата праці*. Зростання заробітної плати, засноване на підвищенні ефективності діяльності, є одним із найважливіших чинників збільшення результативності праці [1, с. 79]. Оплата праці державних службовців, як і більшості громадян України, регулюється трудовим законодавством України: Кодексом законів про працю України [2], Законом України «Про оплату праці» [3] тощо. Так, Закон України «Про оплату праці» визначає заробітну плату як винагороду, обчислену у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу [3].

Розмір заробітної плати державних службовців визначається постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» а також постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1013 «Про упорядкування структури заробітної плати, особливості проведення індексації та внесення змін до деяких нормативно-правових актів» [4] та Постановою Кабінет Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15[5].

У ст. 50 Закону України «Про державну службу» встановлено, що держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи. Заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;

4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;

5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;

б) премії (у разі встановлення) [6].

Оскільки джерелом оплати праці державних службовців є державний бюджет, виплати персональних надбавок та премій обмежуються у випадку обмеження фонду заробітної плати, що не дозволяє у повній мірі використовувати заохочувальні та компенсаційні виплати для стимулювання праці державних службовців. Розмір якісної характеристики праці визначається чинниками складності і значимості праці, основою урахування яких є схема посадових окладів керівних працівників і спеціалістів обласних та Київської міської держадміністрації. Втім важко об'єктивно оцінити та порівняти значимість того чи іншого виду діяльності: при виконанні завдань, що стоять перед органом влади, кожний працівник виконує свою функцію і якість її виконання визначає спільний результат діяльності. При суб'єктивному підході керівника до визначення посадового окладу працівника, який буде сприйнятий працівником як несправедливий, це буде демотивуючим фактором.

З метою диференціації посадових окладів державних службовців згідно Закону України «Про державну службу» є розподіл посад на групи і встановлення рівня оплати праці залежно від приналежності до окремої групи. Так, у ст. 51 вищезгаданого Закону зазначено: посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп. Крім того, з метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється: на всю територію України; на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя; на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

У ч. 3 ст. 51 Закону України «Про державну службу» визначено, що схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення [6].

Особливо важливим є встановлення мінімально гарантованого рівня оплати праці держслужбовців. Так, мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Отже, станом на 1 січня 2017р. розмір мінімального посадового окладу для державних службовців мав би складати не менше 3088 грн., а

максимального – 21616 грн. Проте норма щодо встановлення мінімального гарантованого рівня оплати праці держслужбовців вступає в дію лише з 1 січня 2019 р. Тому у Постанові Кабінет Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15 [5] визначено іншу систему тарифікації оплати праці держслужбовців (табл. 1).

Таблиця 1

СХЕМА

посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році

Найменування посади державної служби	Група оплати праці	Розміри посадових окладів, гривень		
		всю територію України	територія однієї або кількох областей, м. Києва або м. Севастополя	територія одного або кількох районів, міст обласного значення
Керівник державного органу	1	13000	11000	9115
Перший заступник керівника державного органу	2	12000	9850	8100
Заступник керівника державного органу	3	11000	8850	7100
Керівник департаменту, головного управління, служби, керівник апарату місцевої державної адміністрації	4	9115	7100	5830
Керівник самостійного управління, служби		8670	6800	5300
Керівник самостійного відділу, служби		8200	6500	5000
Завідувач самостійного сектору		7500	5600	4300
Заступник керівника департаменту, головного управління, служби	5	8100	6250	4700
Заступник керівника самостійного управління, служби		7700	5850	4400
Заступник керівника самостійного відділу, служби		7464	5500	4200
Керівник управління у складі департаменту, головного управлін-	6	7300	5300	3900

ня, служби				
Заступник керівника управління у складі департаменту, головного управління, служби		7100	5000	3700
Керівник відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління		6900	4500	3500
Заступник керівника відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління		6600	4300	3300
Завідувач сектору у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління та відділу		6400	4100	3100
Державний експерт	7	6000		
Головний спеціаліст державного органу		5900	3801	3085
Адміністратор			3801	3801
Провідний спеціаліст державного органу	8	4600	3352	2649
Спеціаліст державного органу	9	4200	2750	2000

Так, мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення становить 1,3 рівня прожиткового мінімуму працездатного громадянина. Така незначна диференціація рівня оплати праці з найменш кваліфікованими працівниками не мотивує державних службовців працювати в органах державної влади. Крім того, встановлений рівень посадових окладів по більшості категорій низових посад є значно нижчим за середній рівень оплати праці по Україні (6008 грн.), тому найбільш кваліфіковані працівники шукають роботу у не публічному секторі.

Таким чином, незважаючи на значну кількість законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності державних службовців, більшість з них мають декларативний характер та не можуть забезпечити належну мотивацію праці державних службовців. Чинне законодавство дає правову базу стимулювання державних службовців переважно старшої вікової групи – система доплати за вислугу років, пенсійне забезпечення, майже всі нагороди суттєво стимулюють державних службовців старшого

віку. Тому, на нашу думку, необхідно впроваджувати систему стимулів і винагород, які б стимулювали стабілізацію кадрового корпусу, давали змогу залучати на державну службу молодих висококваліфікованих працівників та мотивували працівників публічного сектору до професійного розвитку.

Використані джерела:

1. Ясинский В.Л. *Нетрадиционные системы материального стимулирования труда* / В. Л. Ясинский. – Одеса : [б.в.], 1992. – 336 с.

2. *Кодекс законів про працю* : Закон Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011/23/0> – Назва з екрана.

3. *Про оплату праці*: Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108-95 ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – С. 121.

4. *Про упорядкування структури заробітної плати, особливості проведення індексації та внесення змін до деяких нормативно-правових актів* : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1013// [Електронний ресурс]– Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1013-2015-%D0%BF>

5. *Питання оплати праці працівників державних органів*: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kmi.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249668347>

6. *Про державну службу*: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>



Заславська Ольга Олександрівна,
доцент кафедри філософії і політології
Хмельницького національного університету,
кандидат політичних наук, доцент

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ДЕРЖАВА: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОПОЄДНАНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

Однією з ознак демократичності держави є розвиток і стан громадянського суспільства, тобто ситуація, за якої держава й громадянське суспільство є двома взаємодіючими елементами рівноважної політичної конструкції суспільства. Характерним для сучасної України є те, що в ній особливої актуальності набувають процеси розбудови громадянського суспільства. Існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на громадянське суспільство, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс

дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави. Щоб запобігти цьому, необхідно створити належні умови для становлення як сильної держави, так і розвинутого громадянського суспільства.

Оскільки у XXI ст. посилюється роль особистості, то утворюється нова концепція взаємодії – «особистість – громадянське суспільство – держава». За цих умов, не можна розбудовувати громадянське суспільство за наказами зверху, спираючись лише на інститути держави, але його не можна розбудовувати й знизу, спираючись лише на ініціативу деяких, далеко не усіх, соціальних утворень недержавного походження. Тому, можна стверджувати, що громадянське суспільство потребує зацікавленості як зверху, так і знизу. Коли повноцінно функціонує громадянське суспільство, то держава, по суті, стає його офіційним обслуговувачем, піднімаючи на належний рівень справжню цінність людини, особистості.

За оцінками експертів, громадянське суспільство в Україні характеризується як перехідне й неконсолідоване, тобто таке, що не досягло рівня країн розвинутої демократії й зберігає ризик повернення до менш розвинутого стану. Хоча, на їхню думку, події на Євромайдані дали імпульс розвитку громадянського суспільства в Україні. Особливими ознаками Євромайдану стали ключова роль самоорганізації громадян у появі та розвитку Майдану, усвідомлення громадянами власної відповідальності за долю протестів і країни в цілому та пов'язана з цим другорядна роль політичних лідерів у розвитку подій на Євромайдані.

Попри це результати соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України констатують орієнтованість громадян на традиційне уявлення про громадянське суспільство як силу, що спроможна протистояти державі й боротися з нею, гарантувати підтримку протестів, пікетів, вуличних слідувань, мітингів, зібрань. Отже, акцентується не спільність з державою, а роз'єднаність з нею, віддаленість від неї. Це і є свідчення однобічності соціальної свідомості респондентів, які громадянське суспільство вбачають не як відносну, а як абсолютну протилежність державі, а саму державу – як монополіста впливу на всі суспільні процеси та інститути.

Узагальнені оцінки рівня самостійності в житті українців залишаються стабільно низькими. Наша людина чинить опір тій моделі, яка стверджує, що єдиною опорою людини в суспільстві є вона сама. Це одночасно означає, що громадянин покладає дуже великі надії у своєму житті на державу. В умовах таких традицій не слід розраховувати на швидке формування якісних інститутів громадянського суспільства. Швидко можна сконструювати лише імітаційні громадські організації. А укорінити серед населення моделі поведінки, притаманні громадянському суспільству, можна лише відтворюючи їх у декількох поколіннях поспіль, формуючи усталену традицію.

Суттєвим індикаторами громадянської культури є участь у добровільній суспільно корисній діяльності й високий рівень політичної активності не лише електорального характеру.

До 2013 р. в Україні модель добровільної соціальної взаємодії, що розгортається поза полем обов'язкових взаємовідносин у родині й робочих групах, ще не утворилася. Така ситуація відбивала не так низький рівень горизонтальної довіри та відчуття небезпечності соціального середовища, як відсутність досвіду громадянської самоорганізації. В умовах незрілості громадянського суспільства й відсутності інституційних рамок низові ініціативи мають ситуативний, нерегулярний характер і не здатні закріпитися як повсякденні практики. Все змінили події кінця 2013 – початку 2014 р. та військовий конфлікт на сході. Зростання стихійного активізму, пов'язаного переважно з волонтерською діяльністю, стає запорукою напрацювання досвіду постановки загальних цілей, формування команд однодумців та реалізації цих проектів шляхом колективної співпраці.

Громадянське кооперування є підґрунтям політичного. Реалізація політичних прав і свобод особистості є проявом політичної участі. Цілями політичної участі є вираження і узгодження різних інтересів; вплив на формування і функціонування державного апарату, на процес прийняття управлінських рішень; подолання відчуження особистості і суспільства від політики і держави; розвиток самої особистості, тобто соціалізація і самовираження.

При цьому політична участь може бути активною і пасивною. Активна форма передбачає добровільну і регулярну політичну діяльність, наприклад в якості депутата представницьких органів, члена політичної партії, що ґрунтується в одних випадках на громадському обов'язку, в інших – на почутті колективізму, або на прагненні досягти життєвого благополуччя, покращити своє соціальне становище, в тому числі підвищити свій престиж. Що ж стосується пасивної форми, то це участь, наприклад, у виборах, в референдумах, що носить, як правило, епізодичний характер.

Досить низьким є показник членства громадян у політичних партіях і громадських організаціях, що звужує інституціональні можливості взаємодії суспільства з органами державної влади. На 1 квітня 2014 року в Україні було зареєстровано 200 політичних партій. А станом на 17 квітня їх стало вже 205. Сьогодні, як і 20 років тому, українську багатопартійність характеризує велика кількість слабо організованих партій із незначною соціальною підтримкою. За даними соціологічних досліджень (за останні 15 років), кількість членів усіх політичних партій України коливається від 2% до 5% громадян.

І хоча дієвість сучасного громадянського суспільства не зводиться до формального членства громадян у неурядових організаціях та об'єднаннях, тим не менш цей показник залишається доволі важливим, адже йдеться про легальну та ефективну форму участі громадян у політиці та соціальному житті, формування навичок та практик самоорганізації людей. Показник участі громадян у громадських організаціях у країні є стало низьким.

Формування структур громадянського суспільства серйозно ускладнюється факторами, що утворюють суто українську суспільно-політичну специфіку:

- регіональним розколом України, що проходить по лінії культурно-ціннісних відмінностей, як наслідок – різноспрямованістю зовнішньополітичних орієнтацій;

- інтенсивним зовнішнім втручанням у внутрішньополітичні справи України;
- далеко не всі зареєстровані в Україні організації громадянського суспільства є активно й постійно діючими, або ж взагалі реально існуючими;
- досить низьким показником членства громадян у політичних партіях і громадських організаціях, що звужує інституціональні можливості взаємодії суспільства з органами державної влади;
- недосконалим законодавством у цій сфері;
- відсутністю розуміння значення громадянського суспільства для стійкості тенденцій демократичного розвитку України з боку еліт та й у самих середньостатистичних українців, оскільки вони не відчують потреби в ньому.

Серед причин, які зумовлюють низький рівень громадської активності та стримують розвиток громадянських цінностей в Україні, можна виокремити соціально-психологічні стереотипи, притаманні значній частині населення, зокрема, патерналістські орієнтації і пасивність; втрату громадянами довіри до влади і, як наслідок – до самої держави, обрання ними індивідуальних шляхів виживання, а отже, байдужість до громадських справ; недосконалість інститутів, які виступають каналами для виявлення громадської активності населення, зокрема, політичних партій і громадських організацій; відсутність досвіду політичної самоорганізації.

Отже, з огляду на досить короткий історичний шлях незалежної України, слід зауважити, що передумови розбудови громадянського суспільства є, але цей процес повинен бути інтегрований в стратегію соціального та політичного розвитку держави. Треба усвідомити, що громадянське суспільство є невід'ємною складовою модернізації України, але неможливо просто декларувати побудову громадянського суспільства, воно потребує атмосфери щирої зацікавленості як з боку громадян, так і з боку держави.



Козут Ольга Володимирівна,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНУ БЕЗПЕКУ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ»

Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 року (далі – Закон про поліцію) [1] визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України. Цей закон містить багато новацій, але ми вважаємо за необхідне зупинитись на терміні «публічна безпека», забезпечення якої є одним із завдань новоствореного правоохоронного органу.

Насамперед слід зазначити, що Конституція України [2] не містить подібного терміну, а вживає як однопорядкові терміни національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку (ч.3 ст.34; ч.2 ст.35; ч.1 ст.36; п.17 ч.1 ст.92; п.7 ст.116; п.7 ст.138). Закон про поліцію також містить термін «громадська безпека» (п.3 ст.39 п.1 ст.40; пункти 2, 3, 7, 9, 10 ст.45), але аналіз відповідних положень свідчить про те, що законодавець вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека» не тільки не ототожнює їх, але й відносить перший термін до базових (оскільки саме публічну безпеку підтримує та забезпечує Національна поліція), а термін громадської безпеки – до другорядних (коли мова йде про застосування спеціальних засобів, вилучення зброї тощо).

В цілому, як зазначають Зозуля І.В., Довгань О.І., слід констатувати, що сьогодні терміни публічної безпеки та публічного порядку, на відміну від термінів «громадський порядок» та «громадська безпека», невідомі законодавцю [3, с.88]. Так, наприклад, у Кримінальному кодексі України терміни «громадський порядок» та «громадська безпека» вживаються як в окремих статтях (ст.ст.1, 22, 47, 59, 258, 293, 296, 342, 348, 390), так і у назві розділів (розділи IX, XII) [4]. У Кодексі України про адміністративні правопорушення [5] також вживається термін «громадський порядок» (ст.ст.6, 14, 19, 148, 173, 185 та ін.), а в ст.222 закріплено за Національною поліцією розгляд справ про порушення громадського порядку. Оперують цими термінами і ряд інших нормативних актів. Правда слід зазначити, що останнім часом з'являються спроби поєднання зазначених термінів. Так, в Указі Президента України від 15.03.2017 року, яким затверджено рішення РНБО України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України» [6], покладається завдання на ряд органів (включаючи Національну поліцію України) невідкладно вжити додаткових заходів щодо зміцнення *публічної безпеки*, протидії диверсійним і терористичним проявам, спробам порушення *громадського порядку*. А у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [7] ст.19 присвячена відповідальності за *порушення вимог законодав-*

ства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів, а стаття 21 (після змін 10.11.2015 р.) вже говорить про орган, уповноважений розглядати справи про правопорушення у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів.

Щодо наукових визначень, то, наприклад, Беззубов Д.О., застосовуючи термін суспільної безпеки (безпеки суспільства) фактично як похідне від терміну національної безпеки, зіставляє його в якості «взаємопов'язаних спільних інтересів і завдань суспільної та державної систем безпеки, на рівні недержавної системи за участі громадськості та об'єднань громадян» [8, с.74]. А Проневич О.С. у дослідженні ролі та місця поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі нагадує, що публічна безпека «з одного боку, передбачає збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян перед загрозливими для правопорядку явищами, а з іншого боку, означає фактичний стан, що уможливорює без нараження на шкоду нормальне функціонування державної організації та реалізації її інтересів, збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування правами і свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими приписами» [9, с.743]. Стислий аналіз публічного порядку та сутності його теорії спробував дати Волтер Кернз [10], а Тріска І.І. та Левицька В.В. визначають публічний порядок як «публічно-правові відносини, які мають імперативний характер і визначають основи суспільного ладу держави» [11] тощо. Але, як влучно підмічають Зозуля І.В. та Довгань О.І., поки все це свідчить про несміливу появу нових паростків в галузі становлення вітчизняного публічного права [3, с.90].

Враховуючи вищезазначене, підтримуємо думку про те, щозаконодавець відсутністю роз'яснення терміну «публічна безпека» припустився грубого порушення законотворчої техніки і фактично поставив новостворену Національну поліцію за межі конституційного поля. Тим не менш, широке сприйняття міжнародним суспільством терміну «публічна безпека» в якості більш пріоритетного, ніж вітчизняного – «громадська безпека» – вимагає від науковців та законодавця негайного повернення до цієї проблеми [3, с.90]. Зокрема, такої самої думки дотримується й В.Г. Фатхутдінов, який вважає, що «формується нагальна наукова потреба в здійсненні експертизи даного нормативного акту на предмет його загрози правовій безпеці, цілісності та системності безпекового законодавства» [12]. А поки науковець пропонує такі два взаємовиключні шляхи вирішення означеної юридичної колізії: «1) внесення змін та доповнень та здійснення відповідних змін до вже прийнятого ЗУ «Про Національну поліцію» і заміни невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека»; 2) внесення змін та доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів (більше 5000), а також визначення даного поняття через доповнення ЗУ «Про Національну поліцію» відповідною статтею щодо визначення термінів» [12]. Тобто – повернення до терміну «громадська безпека» в Законі про поліцію, або роз'яснення в останньому терміну «публічна безпека» та внесення змін в чинне законодавство щодо досліджуваного предмета.

В умовах європейської інтеграції України слід дослідити і зарубіжний досвід з цього питання. Так, наприклад, Припутень Д.С. зазначає, що у німецькому законодавстві використовується поняття громадської безпеки [13, с.149]. На думку німецьких науковців, «громадська безпека» є досить складним поняттям, у змісті якого виділяють декілька складових елементів: 1) захист недоторканності правопорядку; 2) захист цілісності (життєдіяльності, функціонування) держави, її установ та організацій; 3) захист суб'єктивних прав та майнових благ осіб (життя, здоров'я, свободи, гідності та майна). Говорячи про громадську безпеку в ракурсі захисту суб'єктивних прав, німецькі вчені визначають, що тут центральну роль відіграє аспект захисту здоров'я громадян, який, наприклад, береться до уваги при виданні індивідуального розпорядження про необхідність тримання собак у наморднику. Зазначений аспект поширюється також і на видане на підставі названого розпорядження про заборону роботи лікаря, який не має медичної освіти, оскільки його дії можуть завдавати шкоди пацієнтам. Разом з тим слід зазначити, що оскільки громадська безпека є публічно-правовою категорією, то при заподіянні шкоди приватним відносинам на поліцейський захист слід розраховувати тоді, коли б хоча один публічний інтерес перебуває під захистом поліції. Зазначене вище положення не діє тоді, коли одночасно з порушенням приватного порядку відбувається порушення кримінально-правової норми [13, с.149].

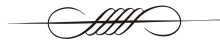
Отже, німецькі вчені під громадською безпекою розуміють певний стан суспільних відносин, який характеризується непорушністю: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свободи, гідність, майно тощо). Інакше кажучи, рівень громадської безпеки вимірюється рівнем дотримання приватними особами правових норм [14].

Доцільною вважаємо думку про те, що підходи німецького законодавця до тлумачення громадського порядку та громадської безпеки характеризуються простотою, зрозумілістю та можливістю їх застосування у поліцейській діяльності реформованої міліції України [13, с.150]. На тлі інтеграційних процесів в Україні та реформування органів внутрішніх справ не зайвим буде запровадження такого досвіду щодо запозичення вищезгаданих понять, або підходів до їх тлумачення у вітчизняне законодавство, зокрема до Закону про поліцію. На нашу думку це повинно бути поняття «громадська безпека», щоб не виникало необхідності ототожнювати його з «публічною безпекою», про що свідчить наказ МВС України від 10.08.2016 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» [15].

Використані джерела:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 // ОВУ. – 2015. - №63. – Ст.2075.

2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // ОВУ.— 2010. — № 72/1. — Ст. 15.
3. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? / І.В.Зозуля, О.І.Довгань // Форум права. — 2015. - №6. — С.85-92.
4. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р., № 2341—III (із змінами, внесеними згідно із Законами станом на 26.11.2015 р.) // ВВР України. — 2001. — № 25—26. — Ст. 131.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.03.2017 р. «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»: указ Президента України від 15.03.2017 р. № 62/2017 // Урядовий кур'єр від 18.03.2017. - № 52.
7. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 08.07.2011 р. // ОВУ. — 2011. — №59. — Ст.2348.
8. Беззубов Д.О. До поняття концепту суспільної безпеки (адміністративний аспект) /Д. О. Беззубов // Бюлетень Мін-ва юстиції України. — 2013. — № 5 (139). — С. 73–79.
9. Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі / О. С. Проневич // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 741–747.
10. Кернз Волтер. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посібник : пер. с англ. / Волтер Кернз ; под общ. рук. В. С. Ісакович. — Київ : Знання, 2002. — 381 с. — (Європейське право).
11. Тріска І.І. Особливості визначення правочину таким, що порушує публічний порядок /Тріска І. І., Левицька В. В. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:http://www.rusnauka.com/33_NIO_2009/Pravo/54976.doc.htm.
12. Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України» / Фатхутдінов Василь Гайнулович [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnistivkoristannya-terminu-publichna-bezpeka-vzakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini>.
13. Припутень Д.С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві /Д.С.Припутень // Юридичний науковий електронний журнал. — 2015. - №6. — С.148-150.
14. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві / Р С. Мельник // Право і Безпека. - 2009. - № 2. - С. 24-30.[Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_7
15. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публіч-



Лазор Оксана Дмитрівна,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права,
доктор наук з державного управління, професор

Лазор Олег Ярославович,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права,
доктор наук з державного управління, професор

ДО ПИТАННЯ СУТНОСТІ ІНДИКАТОРІВ «ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ»

У сучасній практиці зарубіжних країн застосовується широкий спектр інструментарію оцінки ефективності реалізації публічної політики: стандарти, правила, критерії, окремі та інтегральні показники. Над його сутнісним визначенням, наповненням та використанням міркують не лише теоретики, але й практики багатьох країн, намагаючись вкласти у показники те, що саме вони мають вимірювати з метою неупередженого та обґрунтованого слугування у міждержавному порівнянні.

Починаючи з 1990-х років зарубіжні фахівці зосередили свої зусилля на «доброму врядуванні» як механізмові розвитку якісного врядування. У 1994 р. Світовий банк визначив «добре врядування» як втілення передбачуваної, відкритої й грамотно виробленої політики; бюрократія пройнята професійною етикою; виконавчі структури уряду відповідальні за свої дії; і сильне громадянське суспільство бере участь у публічних справах; і все підпорядковується силі закону [8, с. VII].

Індикатори Світового Врядування (Worldwide Governance Indicators) (далі – WGI), сформульовані на довготривалих дослідженнях Світового Банку, сприяють загалом збільшенню кількості емпіричних досліджень сучасного врядування, моніторингу якості реформ і публічної політики в різних країнах. Одним із таких є показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), що містить сукупні та індивідуальні показники врядування для 215 країн і територій за період з 1996 р., оцінює ефективність врядування у міждержавному порівнянні. Цей показник розроблений на основі декількох сотень змінних і складається з шести індексів, що відображають шість основних параметрів врядування, виокремлених на основі його загального визначення. Науковці [6; 7, с. 33] визначили та розкрили сутність показників, оцінювання за якими проводиться на основі порівняння шести аспектів «доброго врядування», а саме:

- *право голосу та підзвітність (Voice and Accountability)* – індекс містить показники, що вимірюють уявлення про різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Показники цієї категорії фіксують ступінь можливості участі громадян у формуванні уряду, а також свободи слова, свободи асоціацій і вільних ЗМІ. У політичній науці термін «право голосу», за М. Томасом [7, с. 40], похідний від класичної роботи А. Хіршмана «Exit, Voice and Loyalty..» [5, с. 30], де викладена його сутність як: будь-яка спроба взагалі змінити стан справ, будь то шляхом індивідуальної або колективної петиції до органів управління безпосередньо, через звернення до вищої влади з метою спонукання змін в управлінні, або за допомогою різних дій і протестів включаючи ті, які призначені мобілізувати громадську думку. Відповідно, «право голосу» не є синонімом відповідальності, свободи вибору уряду чи інших політичних свобод.

- *політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence)* – індекс охоплює групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду або повалення його неконституційними чи насильницькими засобами та вимушеної його відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і політичне насильство всередині країни). Цей індекс відображає, наскільки існуюча якість врядування може викликати необхідність різких змін та спровокувати перемену політичного курсу;

- *ефективність діяльності уряду (Government Effectiveness)* – індекс віддзеркалює якість надання державних послуг, якість державної служби (бюрократії), компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, якість формування та реалізації політики, рівень довіри до політики, що проводиться урядом;

- *якість регулювання (Regulatory Quality)* – значення цього індексу пов'язано із проведеною політикою, тобто із вимірюванням уявлень про здатність уряду розробляти і здійснювати обґрунтовану політику і правила, які уможливають розвиток приватного сектора. За його допомогою вимірюються уявлення про суперечності в ринковій економіці, такі як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу та ін.;

- *верховенство права (Rule of Law)* – індекс вимірює рівень довіри громадян до законів, правил суспільства і прихильність до їх дотримання. Він охоплює показники: ставлення громадян до злочину, поліція та суди, ефективність та передбачуваність функціонування законодавчої системи, забезпечення якості виконання контрактів. Визначення терміна «верховенство права» є предметом широкого обговорення дотепер. Аналізуючи чимало визначень, науковці [2, с. 8] дійшли висновку щодо п'яти його компонент: ємність правових норм, стандартів або принципів, щоб скеровувати людей у веденні їх справ; ефективність; стабільність; верховенство правових повноважень для громадян та державних суб'єктів; наявність неупередженого виконання установ;

- *контроль корупції (Control of Corruption)* – індекс відображає сприйняття громадськістю корупції в суспільстві, враховуючи різні сторони та форми

цього явища, починаючи від "додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена" до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування «великої корупції» на високому політичному рівні та участі еліт у корупції, «захоплення» держави елітами і приватними інтересами.

На початку ці показники були визначені як «фундаментальні концепції врядування» [6, с. 1]. З викликами часу та підвищенням вимог до функціонування управлінських структур, ці показники змінювались, уточнювались та доповнювались. Адже, «добре врядування» є основою розвитку будь якої зі сфер / галузей зокрема, так і держави загалом. Ретельно підібрана структура показників, їх глобальне охоплення стверджують, що вони спрямовані на досягнення максимальної точності, чим і приваблюють дослідників. Відтак, зростання визнання кореляції між управлінням та рівнем розвитку стимулював попит на контроль якості цього процесу в багатьох державах.

Запропоновані агреговані показники об'єднують значну кількість різних респондентів: урядові структури, підприємства, громадян та експертів у промислово розвинених країнах і країнах, що розвиваються. Вони ґрунтуються на більше 40 окремих джерел даних, отриманих від понад 30 організацій з усього світу за допомогою різних обстежень інститутів, аналітичних центрів, неурядових організацій, міжнародних організацій і компаній приватного сектора та щорічно оновлюються з 2002 року.

Зазначені індикатори вказують на якість врядування і в тих країнах, які отримують допомогу на реформування та розвиток управлінських структур. Метою проведення таких досліджень є вплив на публічну політику держав, які входять до переліку рейтингів.

Попри позитиви та переваги, сучасний спектр критичних поглядів щодо WGI є достатньо широким, насамперед, це суб'єктивність оцінки, упереджена оцінка уявлень (візій), складність комбінацій джерел, неможливість їх використання та порівняння, довільність, недостатня можливість для порівняння у часі та просторі, відсутність нижньої межі доброго врядування та ін. Наприклад, WGI «Control of Corruption» в Східній Європі та Центральній Азії має 23 різні комбінації джерел.

Звичайно можна дискутувати щодо об'єктивності таких міждержавних порівнянь, але значне відставання України від розвинутих країн, і не тільки, є очевидним, незважаючи на задекларований демократичний шлях її поступу. Так, у рейтингу ООН за Індексом людського розвитку (Human Development Index) Україна погіршила свої показники за 2016 р., набираючи 0,741 бала, опустилась на 29 позицій та зайняла 84-те місце у порівнянні з 2015 р. (55 місце). Індекс людського розвитку вираховувався за такими показниками: очікувана тривалість життя, тривалість навчання, валовий національний дохід на душу населення, соціальна захищеність, здоров'я та культурний розвиток населення, стан злочинності, охорона довкілля, участь громадськості у прийнятті рішень.

За показниками політичних і громадянських свобод у 2016 р. Україна отримала рейтинг «частково вільної» держави, набравши 61 зі 100 балів у звіті «Свобода в світі», який щороку укладає міжнародна організація Freedom House [3].

Серед щасливих країн, для формування рейтингу яких (Ranking of Happiness) брались до уваги: ВВП на душу населення, соціальна підтримка, тривалість життя, свобода вибору у житті, щедрість (великодушність), сприйняття корупції – Україна за 2014-2016 рр. набрала лише 4,096 балів із 10 та зайняла 132 місце зі 155-ти країн у світі [4, с. 22], розмістившись між Ганою та Угандою та опустившись за період 2005/2007 – 2014/2016 рр. на – 0,93 бала займаючи вже 122 місце зі 126 країн [Там же, с. 27]. Навіть, якщо розглянути рейтинг у якому представлено країни лише пострадянського простору, Україна займає останнє місце.

Збільшення переліку антикорупційних інструментів не зменшив корупції. Відтак, за рівнем корумпованості суспільних відносин Україна станом на початок 2017 р. посідає одне з найвищих місць (131-е зі 176-ти).

Не зважаючи на проведені заходи протидії корупції, за результатами опитування бізнесу 51 % респондентів, які брали участь в міжнародному дослідженні ЕУ[1], присвяченому ризикам шахрайства в 2017 році, ЕУ Fraud Survey, досі вважають цю проблему актуальною. В Україні кількість респондентів, які вважають, що такі явища як хабарництво і корупція широко розповсюджені в країні, на жаль, залишається на неприйнятно високому рівні – 88 % у порівнянні з 2015 р. (80 %). За цим показником Україна опустилась на найнижчу позицію – перше місце серед 41 країн-учасниць дослідження ЕУ. З метою допомогти бізнесу вижити, принаймні 37 % респондентів готові запропонувати грошову винагороду в обмін на укладення або продовження контракту. Регуляторні норми справили позитивний вплив на етичні стандарти лише в 12 % опитаних компаній.

Представлені показники вказують на посилення негативних тенденцій упродовж останніх років, на які варто звернути увагу чиновникам усіх органів публічної влади в Україні. Одним із чинників такої ситуації є також відсутність у вітчизняній практиці внутрішнього інструментарію оцінювання ефективності публічної політики, що потребує розроблення відповідних стандартів та узгодження їх із міжнародними.

Використані джерела:

1. Згідно з дослідженням ЕУ, керівникам не вдається ефективно формувати принципи ділової етики [Електронний ресурс] // Лондон. – 2017. – 5 квіт. – Режим доступу: <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/news-releases/news-ey-senior-managers-failing-to-set-right-tone-on-business-ethics-finds-ey-fraud-survey>
2. Fallon, J. and Richard, H. “The rule of law” as a concept in constitutional discourse // *Columbia Law Review*. – 1997. – Vol. 97 (1). – P. 1 – 56.
3. *FreedomInTheWorld 2017* [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.google.com.ua/search?q=Freedom+In+The+World+2017&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEwjz8qSvxJzTAhVJDSwKHYYEDEIQsAQIRw&biw=640&bih=317#imgrc=wM6bLnImLMMEBM>:
4. Helliwell, J., Layard, R., Sachs, J. *World Happiness Report 2017* // *New York : Sustainable Development Solutions Network*. – 2017. – 184 p.

5. *Hirschman, A.O. Exit, Voice, and Loyalty // Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970. – 176 p.*

6. *Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996–2007 // Washington DC: World Bank, 2008. – 102 p.*

7. *Thomas, M.A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? // European Journal of Development Research. – 2010. – Vol. 22 (1). – P. 31 – 54.*

8. *World Bank. Governance: The World Bank's experience // Washington DC: World Bank, 1994. – 65 p.*



Підлісна Тетяна Віталіївна,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права,
кандидат наук з державного управління, доцент

ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В ЗАГАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Загальна політика європейських країн спрямована на забезпечення національної безпеки, зміцнення демократії, забезпечення конкурентоспроможності національних економік, високий рівень життя громадян тощо, що, як правило, закріплено в їх конституціях. У сучасному неспокійному світі перед кожною державою постає питання, як забезпечити власну національну безпеку і оборону.

Правове регулювання громадського порядку полягає в цілеспрямованому організаційно-нормативному впливі на суспільні відносини в сфері охорони громадського порядку за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин) з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку.

Вагомий внесок у розвиток даної теми були такі науковці як О.М. Бандуркою, М.В. Білокон, якими досліджувались загальні положення громадського порядку Ж. Веделем, М.І. Тропкіним, А.П. Ключніченко, В.П. Нагребельним, які присвятили свої роботи визначенню базових принципів забезпечення громадського порядку, М.В., Лошицький дав трактування громадського порядку в широкому та вузькому значенні, Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус.

Громадський порядок забезпечується різноманітною діяльністю нормотворчих органів держави, пов'язаною з вибором і реалізацією типу, методів, форм, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання юридичного механізму охорони громадського порядку. Механізм правового регулювання здійснюється через систему всіх

державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює владно-розпорядчий вплив на сферу громадського порядку.

В системі державно-правових (юридичних) засобів впливу на забезпечення суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку переважають адміністративно-правові форми.

Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку мають державно-владний характер, що полягає у здійсненні суб'єктами охорони відімені держави в межах своєї компетенції повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. Адміністративне забезпечення громадського порядку носить розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право віддавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма, кого вони стосуються, а за необхідності застосовувати передбачені законом заходи примусу.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що термін «громадський порядок» вживається у багатьох значеннях, вчені дають йому різні визначення. Поняття «громадський порядок» вживається у низці законодавчих актів держави і, зокрема, в Конституції України (статті 34, 35, 39).

Дотримання державного і громадського порядку забезпечує формування нормативних умов життєдіяльності суспільства, створює передумови для реалізації соціальних функцій держави, пов'язаних з задоволенням інтересів всіх соціальних груп і прошарків населення, зміцненням на цій основі соціальної згоди і єдності народу».

Практично всі дослідники обмежують просторові межі, в яких охороняється громадський порядок, тільки громадськими місцями. Під ними розуміються громадські місця, доступні для невизначеного кола осіб (вулиці, парки, громадський транспорт, місця масового відпочинку). Так, О. Коренєв визначає громадський порядок як соціально-правову категорію, зумовлену потребами суспільства, як систему врегульованих соціальними нормами відносин, які складаються в громадських місцях у процесі спілкування людей, з метою забезпечення спокою громадського життя. Поняття громадського порядку, на його думку, пов'язане з місцями, де складаються відносини між людьми, тобто місцями спілкування людей із метою задоволення різних життєвих потреб. До громадських місць належать вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця. Громадське місце пов'язується з перебуванням у ньому людей, оскільки порушення правил поведінки в місцях спілкування людей однією особою зачіпає інтереси іншої особи, групи людей, суспільства.

А. Джангмані А. Шмід визначають громадський порядок як стан мирного співіснування членів суспільства, позначений відсутністю ворожих дій, повстань, бунтів або іншої поведінки, здатної порушити повсякденне, нормальне громадське життя. До порушень належать носіння зброї, дії напіввійськових формувань, носіння форми певної партії або групи, заклики до повстання.

Загалом під громадським порядком можна розуміти доцільне розміщення та поведінку людей і речей у місцях, які мають громадське значення, шляхом встановлення їх правового статусу за допомогою правових норм. А. Файоль,

французький вчений у галузі наукового управління, дав таке визначення громадського порядку: «Всяка річ на своєму місці, всяка особа на своєму місці». Ю.М. Козлов, російський вчений-адміністративіст, визначив громадський порядок як встановлений державою порядок і правила поведінки в громадських місцях: на площах, вокзалах, стадіонах, базарах, в магазинах, під час вуличних маніфестацій, демонстрацій тощо. Для громадських місць характерна певна концентрація людей, не пов'язаних між собою особистими, сімейними, трудовими відносинами, як правило, не знайомих. Але такі ознаки звужують характеристику громадського порядку, вони обмежують вжиття заходів щодо його охорони. Згідно з позицією Ю.М. Козлова, якщо в суспільно значимому місці зібрались знайомі, родичі, близькі між собою за іншими ознаками люди і хтось із них порушує встановлені правила поведінки, то це не буде порушенням громадського порядку.

Визначення поняття громадського місця має як теоретичне, так і практичне значення. Від змісту поняття «громадське місце» залежить належна правова оцінка суспільних відносин, що виникають у такому місці. Практичне значення полягає в тому, що з урахуванням дислокації громадських місць організовується охорона громадського порядку, розробляються правила поведінки людей у таких місцях (в парках, кінотеатрах, музеях, на виставках, ринках, пляжах тощо), виділяються необхідні сили і засоби для контролю за дотриманням встановлених правил поведінки в громадських місцях.

У багатьох правових державах визначення громадського місця зафіксоване у законодавчих актах. Зокрема, в Акті про вогнепальну зброю, прийнятому парламентом Англії, зазначено, що громадське місце це будь-яка територія чи місце, до якого люди мають доступ або у певний час, або за певну плату, або безкоштовно. В Кримінальному кодексі Норвегії під громадським місцем розуміється місце, призначене для публічного використання або яке без обмежень може відвідуватись іншими людьми. У Македонії в законодавчому акті про правопорушення проти громадського порядку та спокою вказано, що громадським місцем є таке місце, до якого має вільний доступ невизначена кількість осіб без будь-яких умов (вулиці, площі, пляжі, пристані, торговельні заклади, кав'ярні, будівлі загального користування, землі, транспорт).

Українським законодавством визначення громадських місць не передбачено, але в підзаконних нормативно-правових актах міститься орієнтовний перелік громадських місць, а саме: вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця.

Найбільш ґрунтовне визначення поняття «громадський порядок», на думку автора, дає В.П. Нагребельний. «Громадський порядок урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб».

Потрібно розрізнити поняття громадського порядку у вузькому і широкому значенні цього слова. В широкому (соціально-політичному) аспекті громадський порядок розглядається як суспільний лад, весь устрій суспільства, вся система відносин, що існують у суспільстві. В більш вузькому сенсі громадський порядок розглядається як певна сукупність (система) суспільних відносин в окремих сферах життя і побуту.

Поряд з різною трактовкою громадського порядку в законодавстві та юридичній літературі його поняття вживається і в більш вузьких значеннях, передусім у практичній діяльності з охорони громадського порядку, коли розглядається не вся система суспільних відносин, а лише окремі сукупності відносин, що виникають в окремих сферах суспільного життя.

Громадський порядок у вузькому розумінні означає безпеку громадян, захист їх прав і свобод, охорону всіх форм власності, нормальні умови праці та побуту.

Поняття громадського порядку у вузькому розумінні вперше обґрунтував французький вчений Деламар (градоначальник Парижа при королі Людовіку XIV). У своєму «Трактаті поліції» він характеризував поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі.

Охорона громадського порядку досягається:

а) всебічним правовим і соціальним забезпеченням громадського спокою, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема, врегульованих відносин громадського порядку певною сукупністю правових і соціальних норм, передусім нормами адміністративного та кримінального права;

б) забезпеченістю охорони громадського порядку ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій (добровільних народних дружин, товариства сприяння діяльності органів внутрішніх справ тощо);

в) наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку.

Здійснюючи охорону громадського порядку, уповноважені державні органи виконують профілактичну, адміністративно-проваджувальну та кримінально-процесуальну функції.

Охорона громадського порядку здійснюється через:

а) профілактичну функцію, що передбачає:

- державний нагляд у формі контролю (перевірка, інспектування, спостереження);

- припис (правила, обов'язкові до виконання);

- попередження правопорушень адміністративно-правовими заходами;

- видача дозволів та їх припинення;

- зв'язок з населенням (роз'яснювальна робота, бесіди, лекції, залучення громадян до взаємодії);

б) оперативно-розшукову функцію, діяльність спеціальних підрозділів правоохоронних органів з охорони громадського порядку;

в) охоронну діяльність із забезпечення громадського порядку в небезпечних, екстремальних і надзвичайних умовах;

г) попереднє слідство та дізнання з виявлення обставин вчинення злочинів та виникнення кримінальних ситуацій.

Варто розрізнати поняття громадського порядку і громадської безпеки. На думку О. Коренева, під громадською безпекою необхідно розуміти врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин. До сфери громадської безпеки належать суспільні відносини, пов'язані з дотриманням правил, що забезпечують безпеку дорожнього руху та пішоходів; правил проведення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях, правил протипожежної безпеки; правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, правил користування предметами, які підпадають під ліцензійно-дозвільну систему (правил придбання, зберігання та перевезення вогнепальної зброї, вибухових матеріалів). Громадська безпека залежить від ряду інших чинників, у тому числі від стану правопорядку, благоустрою населених пунктів, устаткування об'єктів життєзабезпечення.

Громадська безпека забезпечується діяльністю державних органів, зокрема органів внутрішніх справ, спрямованою на створення і підтримку необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, вжиття заходів нормативно-правового, організаційного, правоохоронного й іншого характеру, що адекватні загрозам життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави. Слід пам'ятати про взаємозв'язок громадської безпеки та громадського порядку. Зміцнення громадського порядку безпосередньо впливає на стан громадської безпеки і, навпаки, посилення громадської безпеки, неухильне дотримання правил та вимог громадської безпеки є важливою умовою забезпечення громадського порядку.

Використані джерела:

1. Ільницький О. М. *Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні* / О. М. Ільницький // *Європейські перспективи*. – 2010. – №3. – С. 31–33.

2. Радюшин Я. Н. *Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.14* / Радюшин Яков Николаевич. – М., 2004. – 214 с.

2. Пилипишин В.П. *Поняття та основні риси державного управління* / В.П. Пилипишин // *Юридична наука і практика*. – 2011. – № 2. – С. 10–14.

3. *Державне управління : [підручник] : у 2 т.* / [під ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміната ін.]. – К. : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 2012. – 564 с.

4. Ткач М.П. *Проблеми визначення поняття державного управління* /М. П. Ткач // *Правовий вісник Української академії банківської справи*. – 2012. –№ 1 (6).



Піхур Максим Григорович,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Дослідження питань нормативно-правового регулювання охорони праці в Україні є одним із важливих напрямків сучасної науки. Як свідчить аналіз, сьогодні наявні ряд проблем у становленні цієї важливої галузі, а відсутність теоретичного осмислення вітчизняного досвіду в цій сфері породжує серед учених і управлінців-практиків дискусії та неоднозначне ставлення до їх тлумачення.

Дослідження економічних і соціальних аспектів охорони праці були проведені такими вченими, як: М. П. Гандзюк, Є. О. Геврик, Г. Г. Гогіташвілі, В. Ц. Жидецький, П. О. Ізуїта, Л. П. Керб, З. М. Яремко.

Загальні принципи державної політики в галузі охорони праці, які визначено законодавством України, спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням, адаптацію трудових процесів до спроможностей працівника з урахуванням стану його здоров'я і психологічного стану, що узгоджується з принципами захисту здоров'я працівників, які визначено в Конвенціях Міжнародної організації праці, директивах Європейського Союзу[4].

Нормативно-правове регулювання охорони праці в Україні здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та нормативному.

Правовою основою законодавства щодо охорони праці є Конституція України. У ст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці. У ст. 43 Конституції України записано: "Кожен має право на працю,..." "Кожен має право на належні безпечні і здорові умови праці,..." ; ст. 45 Конституції України проголошує, що "Кожен, хто працює, має право на відпочинок"; Ст. 46 Конституції України вказує на те, що громадяни мають право на соціальний захист [1].

На законодавчому рівні основні положення реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя і здоров'я в процесі трудової діяльності визначає "Кодекс законів про працю", "Кодекс цивільного захисту України", Закони України "Про використання ядерної енергії та радіаційний захист", "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення", "Про охорону здоров'я" "Про загальнообов'язкове державне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричи-

нили втрату працездатності", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування". В Україні, згідно з законом "Про соціальний діалог в Україні", який набрав чинність з 18.01.2011р., передбачено формування порядку утворення, склад та організацію роботи Національної тристоронньої соціально-економічної ради та територіальних соціально-економічних рад у регіонах.

Національна тристороння соціально-економічна рада (НТСЕР) на своєму засіданні схвалила Програму гідної праці МОП для України на 2016-2019 роки у якій МОП працює у тісному партнерстві з урядами, профспілками та організаціями роботодавців із метою забезпечити соціальну стабільність і всеосяжність економічного зростання та конкуренції згідно з найважливішими прагненнями безпеки на робочому місці у Програмі враховані заходи з планування розвитку, що здійснюються у країні, та міжнародні програми дій, зокрема, Рамкова програма партнерства Уряду України з ООН на 2012-2016 роки, Стратегія подолання бідності та Стратегія сталого розвитку «Україна-2020».

Галузевий закон "Про охорону праці в Україні", який прийнятий у новій редакції 21 листопада 2002 року та введений у дію 18 грудня 2002 року і є основоположним законодавчим документом у галузі охорони праці, дія поширюється на юридичних та фізичних осіб на всі підприємства, установи і організації незалежно від форм власності та видів їх діяльності, на усіх громадян, які працюють.

На нормативному рівні досить вагомими є:

- Указ Президента України від 13 липня 2001 р. "Про невідкладні заходи щодо запобігання виробничому травматизму та професійним захворюванням";
- Постанови Кабінету Міністрів України, зокрема: від 30 листопада 2011 р. № 1232 "Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві" та від 22 березня 2001 р. № 270 "Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків не виробничого характеру".

Нормативні правові акти про охорону праці (НПАОП) почали функціонувати з 01.01.2007 р. взамін ДНАОПів. НПАОП 0.00-4.03-04 "Положення про Державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці", наказ Держнаглядохоронпраці від 08.06.2004 р. № 151 і станом на 2017 рік реєстр НПАОП налічує близько 740 нормативних актів.

Нормативні акти про охорону праці (НПАОП) – це правила, стандарти, норми, регламенти, положення, інструкції та інші документи, яким надано чинність правових норм, обов'язкових для виконання. НПАОПи можуть бути міжгалузевими або галузевими.

На основі НПАОП власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ними органи розробляють і затверджують власні положення, інструкції або інші нормативні акти про охорону праці які є нормативними актами підприємств, що діють у межах підприємства, установи, організації. В той же час, незважаючи на наявність серйозної нормативно-правової бази, слід визнати, що вона є недосконалою і не вирішує питання, що виникають з розвитком нових економічних взаємовідносин.

На сьогодні в Україні відсутні такі важливі законодавчі акти як Трудовий кодекс України, закон "Про промислову безпеку", "Про професійний розвиток персоналу на виробництві", "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" та інших законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до міжнародних норм гармонізації її з європейським законодавством. Для цього є всі можливості адже відповідно до ст. 9 Конституції України [1] діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлені інші правила, ніж ті, які містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди (ст. 8-1 КЗпП України) [2]. Таким чином, в Конституції нашої держави і в Кодексі законів про працю України закріплений принцип пріоритету міжнародно-правових норм перед нормами національного. Взагалі-то, міжнародне правове регулювання праці – це встановлена міжнародними договорами (актами) система стандартів щодо регулювання праці, яку держави, що приєдналися до відповідного міжнародного договору (ратифікували його), використовують в національному трудовому законодавстві. Суб'єктами міжнародно-правового регулювання праці є ООН та її спеціалізований орган – Міжнародна Організація Праці (МОП). МОП була заснована урядами ряду країн згідно з рішенням Паризької конференції 11 квітня 1919 р. з метою міжнародного співробітництва для усунення соціальної несправедливості шляхом поліпшення умов праці. У даний час МОП – одна зі спеціалізованих установ ООН. МОП покликана вирішувати такі завдання: розробка узгодженої політики та програм, спрямованих на вирішення соціально-трудоових проблем; розробка та прийняття міжнародних трудових норм (конвенцій та рекомендацій) для проведення прийнятої політики у життя; допомога країнам – членам МОП у вирішенні проблем зайнятості та скороченні безробіття; розробка програм щодо поліпшення умов праці; розвиток соціального забезпечення; розробка заходів щодо захисту прав таких соціально вразливих груп трудящих як жінки, молодь, особи похилого віку, працівники-мігранти; сприяння організаціям найманих працівників і підприємців в їхній роботі спільно з урядами щодо врегулювання соціально-трудоових відносин.

На сьогоднішній день членами МОП є 174 держави. Відповідно до Статуту МОП, її членом може бути кожна держава – член ООН. Україна є членом МОП з 1954 р. Головним принципом роботи МОП є трипартизм, що означає, що формування майже всіх органів МОП базується на основі тристороннього представництва – від урядів, представників працівників і підприємців (роботодавців). Отже, кожна держава представлена чотирма делегатами: два – від уряду, по одному – від підприємців і працівників. Вищий орган МОП – Міжнародна конференція праці (Генеральна конференція), яка скликається щорічно і складається з делегатів усіх держав – членів МОП. До компетенції Генеральної конференції відноситься прийняття міжнародних конвенцій і рекомендацій, визначення задач і напрямів діяльності МОП, внесення змін в її Статут, прийом у члени МОП окремих держав, спостереження за застосуванням державами ра-

тифікованих ними конвенцій, а також рекомендацій МОП. Виконавчим органом МОП є Адміністративна рада, яка обирається на Міжнародній конференції праці й складається з 56 чоловік: 28 делегатів представляють уряди, 14 – підприємців і 14 – працівників. Адміністративна рада призначає Генерального директора Міжнародного Бюро Праці. [4]

Україна активно ратифікує Конвенції МОП і станом на 2014 р. ратифіковано 69 Конвенції МОП.

Постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в результаті реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників утворений центральний орган виконавчої влади України – Державна служба України з питань праці.

В даний час Новостворена Державна служба України з питань праці спільно з Міжнародною організацією праці розпочали реалізацію проекту "Поліпшення стану безпеки та гігієни праці на робочих місцях в контексті затвердженої програми Гідної праці". Одним з основних напрямів проекту є розробка та впровадження Національного плану дій по безпеці праці та здоров'я на робочих місцях та в подальшому його презентація та прийняття на державному рівні. У наукових працях не одноразово відзначалося, що на сьогодні не існує цілісної системи державного управління охороною праці [5]. За таких умов на місцях практично не здійснюється опрацювання та реалізація заходів з охорони праці у складі регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; не контролюється виконання ст. 19 Закону України "Про охорону праці" згідно якої на заходи з охорони праці для підприємств, незалежно від форм власності, або фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, витрати на охорону праці мають становити не менше 0,5 відсотка від фонду оплати праці за попередній рік, вимогу щодо витрат на витрат на охорону праці для підприємств, що утримуються за рахунок бюджету не встановлено, а за значено, що розмір витрат визначається у колективному договорі з урахуванням фінансових можливостей підприємства, установи, організації даючи змогу керівникам таких суб'єктів господарювання звести фінансування охорони праці до мінімуму посилаючись на важкий фінансовий стан.

Не визначено законодавством України і питання культури охорони праці як процесу по використанню усіх можливих засобів для підвищення загальної поінформованості громадян про виробничі небезпеки та ризики, обізнаності та розуміння того, як можна їм запобігти.

Саме при формуванні культури охорони праці, привертається постійна увага кожного роботодавця і працівника до цих важливих питань. В свою чергу це безумовно сприятиме роботі без аварій і травм навіть більше, ніж безпосередньо державний нагляд. Адже за статистикою кількість нещасних випадків на виробництві у 2016 році становила 4766 випадків на 3,8 відсотка більше ніж у

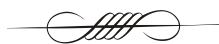
2015 році із смертельним наслідком 364 випадки на 1,1 відсотка більше ніж у 2015 році. Основними причинами такої динаміки є організаційні (65,1 відсотка), психосоціальні (22,8 відсотки) через недостатню обізнаність працівників про безпечні методи роботи або через нехтування елементарними нормами власної безпеки, тобто через несформовану або низьку культуру охорони праці. Тому основною складовою профілактики травматизму сьогодні є культура особистої безпеки праці, формування якої дозволить створити безпечне й здорове виробниче середовище.

Бажання зекономити та недосконалість законодавства породжує і такі серйозні проблеми як виконання робіт на підставі тимчасових цивільно-правових угод без оформлення трудових відносин. Працюючи за таких відносин, працівник не знає або нехтує тим, що він фактично позбавляється права на соціальну допомогу або захист. У разі настання нещасного випадку довести факт трудових відносин практично не можливо, що звільняє керівника підприємства від відповідальності та дає йому можливість не розслідувати нещасний випадок, а працівника залишає без соціальних гарантій. Офіційно порахувати кількість нещасних випадків з працівниками які обрали для себе такий шлях не можливо, однак їх кількість перевищує офіційну статистику в рази.

Мета державної політики у сфері охорони праці полягає у формуванні у майбутніх фахівців з охорони праці умінь та компетенцій для забезпечення ефективного управління охороною праці та поліпшення умов праці з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу та міжнародного досвіду, а також в усвідомленні нерозривної єдності успішної професійної діяльності з обов'язковим дотриманням усіх вимог безпеки праці у конкретній галузі.

Використані джерела:

1. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс законів про працю України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
3. Міжнародна організація праці. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf.
4. Геврик Є. О. Охорона праці: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів [Електронний ресурс] / Є. О. Геврик. – К. : Ельга: Ніка-центр, 2003. – 280 с. – Режим доступу : lib.ltd.ua/охорона-праці-геврик.html
5. Виноградов О. В. Охорона праці. Аналіз стану охорони праці в Україні / О. В. Виноградов // Статистика України. -2011. -№3. -С. 31-35.



Поліщук Олександр Сергійович,
*доцент кафедри суспільних дисциплін
Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії,
доктор філософських наук, доцент,*

Поліщук Олена Володимирівна,
*доцент кафедри культурології та зарубіжної літератури
Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії,
кандидат педагогічних наук, доцент*

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА – ПРИЧИНА КОЛЕКТИВНОЇ ДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Більшість країн сучасного світу вже перейшли або ще здійснюють поступовий перехід до демократії. Зрозуміло, що цей процес є складним, адже вимагає зусиль як з боку держави, так із боку суспільства. Однак беззаперечним є те, що він має бути публічним – особливо в частині його протяжності. Однією з проблем, що ускладнює перехід до класичної демократії, є побудова правової держави та громадянського суспільства. Якщо правову державу можна проголосити і вона буде існувати відповідно до тієї нормативно-правової бази, але це лише початок, символ «Ніщо», то становлення громадянського суспільства та його діяльність вимагає чималих зусиль, особливо в частині публічної діяльності. Адже властивістю публічної політики – є протяжність у якій політичні дії виступають причиною колективної дії індивідів, соціальних груп, інститутів та інших недержавних соціальних утворень, які утворюють суб'єктний зміст громадянського суспільства. Отже, публічна політика постає причиною колективної дії громадянського суспільства.

Концепцію громадянського суспільства та ролі інформації в ньому інтенсивно розвивають зарубіжні вчені, зокрема: англійці Е. Геллнер та Дж. Кін, французи Ж. Керман і Р. Фассаер, американці Е. Арато, Д. Коген, Дж. Александер, Ф. Шміттер, І. Шапіро, Ч. Тейлор та ін.

Варто відмітити, що питання пов'язані з громадянським суспільством для світової та вітчизняної науки є не новими. Сучасні концепції цього соціального феномену своїм корінням сягають глибини античності. Ще за часів Платона і Аристотеля поняття «громадянин» пов'язане з правами та обов'язками, а у політології «громадянське суспільство» якнайчастіше кореспондує з поняттям «право».

Отже, античні мислителі у своїх поглядах ототожнювали державу і громадянське суспільство, при цьому значну увагу приділяли середнім верствам і праву. Адже громадянське суспільство і право тісно взаємопов'язані і є віддзеркаленням публічної діяльності.

Проблема громадянського суспільства і його діяльності у правовій державі є надзвичайно цікавою. Вона постійно привертала увагу багатьох дослідників.

Не вдаючись до всебічного аналізу їхніх праць, звертаємо увагу на окремі аспекти проблеми становлення громадянського суспільства, яке, за їх твердженнями, умовно можна поділити на три періоди, що мають свої особливості. Перший період охоплює період від кінця XVII до першої половини XIX ст. Його головні положення були сформульовані такими видатними філософами, як Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Г. В. Ф. Гегель, А. де Токвіль та ін. З їхніми іменами пов'язане формування засад, що не втратили значення й у нинішніх концепціях взаємовідносин суспільства і держави. Ідеться насамперед про договірну концепцію громадянського суспільства. Другий період тривав від середини XIX до другої половини XX ст. У цей час відбувається усвідомлення негативних тенденцій, які з'явилися з розвитком буржуазного суспільства; зростає занепокоєність ними, поглиблюється соціальний антагонізм і загострюється класова боротьба. У багатьох країнах, де раніше була розроблена й реалізовувалася теорія громадянського суспільства, його параметри тепер змінюються. Це виявляється в опануванні насильницькими методами розв'язання конфліктів, поширенні соціалістичних концепцій, зокрема найрадикальнішої з них – марксизму. Третій період 70-80 ті роки XX ст. Це час, коли відбулося відновлення інтересу до громадянського суспільства. Воно зумовлене протестом проти одержавлення суспільства і засилля в ньому владних структур. Центр ваги у вивченні соціальних проблем переноситься із соціалізму на аналіз процесу переходу від тоталітаризму через авторитаризм до демократичного устрою.

Отже, зважаючи на стадійність розвитку концепцій громадянського суспільства, доцільно відзначити, що вона вплинула на формування поняття «громадянське суспільство».

Зміст поняття громадянського суспільства включає всю сукупність неполітичних (недержавних) відносин у суспільстві, тобто економічні, моральні, культурно-духовні, релігійні, національні апріорно яких є публічна політика. Громадянське суспільство – це сфера спонтанного самовиявлення окремих індивідів і асоціацій та організацій громадян, які добровільно сформувалися і захищені законом від прямого втручання та довільної регламентації з боку органів державної влади.

Громадянське суспільство – це постійно функціонуюча організація людей, об'єднаних навколо самостійно обраних моральних і політичних цілей, на яку держава, незважаючи на її владні орієнтації, не може справляти свого підпорядковуючого впливу. Воно гарантує законом кожній людині вільний вибір свого економічного буття, утверджує пріоритет прав людини, виключає монополію однієї ідеології, одного світогляду, гарантує свободу совісті. В політичному житті таке суспільство надає всім громадянам реальні можливості для участі в державних і суспільних справах. Тут держава і громадянин пов'язані взаємною відповідальністю за верховенство демократично прийнятих законів, за долю своєї Батьківщини.

Однак, колективна дія громадянського суспільства не може бути редукована до механічної суми організацій, структур, що входять до нього. Стрижнем цього феномена є відповідний тип особистості, яка є носієм свободи та цінностей демократичної групи, спільноти. А. Карась стверджує, що «громадянське

суспільство виникає як явище, мережа відносин і стосунків між людьми, не зовні людини, а через людину, на основі певних спонук мислення, розуміння і сприйняття, що продукують відповідні значення і символи, тексти і контексти, а також мотивують відповідні вчинки, поведінку і самодостатню (демократичну) мовно-мовленнєву практику» [1, с. 11–33]. Тобто, його становлення можна витлумачити як здійснення свободи людини. Для уточнення процесу набуття особистістю норм і цінностей громадянського суспільства дослідник вводить поняття «громадянського поступу» [1, с. 11–33], який пов'язаний із спроможністю організовуватись у групи, громадянською активністю, громадянською свідомістю. Зважаючи на таке бачення громадянського суспільства дослідником, варто відмітити, що свобода особистості, громадянська свідомість і громадянська активність є характеристиками публічної політичної діяльності оскільки відображають рівень зацікавленості особи.

На відміну від європейських країн в Україні становлення громадянського суспільства відбувається в умовах: 1) відсутності вихідних буржуазних історичних та соціальних основ його розвитку як сфери цивільної культури із автономним індивідом; 2) міфологізації та ідеологізації суспільно-політичного життя; 3) деструкції приватної і публічної сфери. Якраз ступінь розвиненості публічної сфери свідчить про розвиненість громадянськості в особистості, позаяк «участь у громадських справах, залученість до публічної сфери, – на думку С. Пролеєва, – від початку демократії мала конститутивне значення для перетворення людини на громадянина» [3, с. 129].

Подвоєння суспільної свідомості, що властива тоталітарним суспільствам і визначається Х. Арендт як «колективна шизофренія», яку можна розглядати як передумову того, що сучасне «українське суспільство є амбівалентним за характером», має місце «подвоєння суспільної реальності» [1, с. 120]. С. Пролеєв пише: «У ньому співіснують як паралельні світи два соціальні поля: позірна реальність ... і прихована дійсність» [3, с. 135]. Соціалізація особистості в такій ситуації передбачає вміння переключатися в межах цих двох реальностей (режиму «бачу» і режиму «маю на увазі») з їх системою ціннісних координат. Людина, яка приймає амбівалентну соціальність, підсумовує дослідник, не може вважатися громадянином, оскільки в неї немає ані приватної, ані публічної сфери [3, с. 136].

Ця ситуація є вигідною для сучасної політики, яка не зацікавлена у становленні громадянського суспільства як соціально-політичного інституту. Вона розглядає його як сукупність невзаємопов'язаних сегментів, якими можна управляти і використовувати у досягненні корпоративних рішень. Тобто громадянське суспільство, у нашому випадку, постає, на думку С. Пролеєва, корпоративною організацією, яка побудована на таких засадах: домінування особистих зв'язків в корпоративній мережі; підміна права особистими перевагами, які є законом існування в такій мережі. Корпоративізація суспільного життя є гальмом на шляху впровадження цінностей громадянського суспільства, оскільки вона повністю знищує право (включаючи свободу особистості) шляхом використання корпоративних схем впливу [3, с. 136–139].

Отже, поява громадянського суспільства заснована на необхідності ефективного регулювання взаємовідносин людини з політичною владою, суспільства з державою. Її ефективність залежить від публічності соціально-політичних структур. Адже публічність сприяє визначенню напряму колективної дії громадянського суспільства, її актуальність в часі й спонукає до реалізації мобілізуючої функції не корпорацій, а усього суспільства. Оскільки прийняття політичних рішень, як свідчить світова практика має комплексний характер.

Використані джерела:

1. *Арендт Х. Истоки тоталитаризма / Х. Арендт. – Москва : ЦентрКом, 1996. – 672 с.*
2. *Карась А. Громадянське суспільство : особливості його теоретичного усвідомлення і дискурсивно-теоретичного здійснення / Анатолій Карась // Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації : ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови. – Київ, 2007. – С. 11–33.*
3. *Пролєєв С. Публічність і влада в пострадянському соціумі / Сергій Пролєєв, Вікторія Шамрай // Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації : ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови. – Київ, 2007. – С. 121–140.*



Посвістак Олеся Анатоліївна,
доцент кафедри філософії і політології
Хмельницького національного університету,
кандидат історичних наук, доцент

ПРОБЛЕМА АНАЛІЗУ ЗМІ В ПОЛІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ КРИЗЬ ОПТИКУ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПОЛЯ П. БУРДЬЄ

Засоби масової інформації відіграють важливу роль у політичній системі суспільства. Публічна політика як сфера суспільної діяльності потребує ЗМІ для встановлення і підтримки зв'язків між її суб'єктами, з одного боку, а з іншого – ЗМІ все більше виступають не лише необхідною передавальною ланкою у складі механізмів політики, але й її творцем. Отже, зв'язок ЗМІ і публічної політики є одностороннім. Вибудова ефективної стратегії поведінки в сфері публічної політики багато в чому залежить і від способу аналізу ЗМІ та вироблення на його основі відповідних рекомендацій. За таких умов необхідним видається і перегляд наукового підходу до ЗМІ та вивчення їх безпосередньої діяльності в якості посередників в контексті економічних і організаційних чинників. Аналітичні засоби, запропоновані соціальною теорією П. Бурдьє, сприяють вирішенню цих завдань.

В нашому дослідженні під публічною політикою ми будемо розуміти поле дій і взаємодій агентів, де вони змагаються за володіння різними видами капіталів. Агента можна визначити як носія і учасника певних відносин, що виявляються в просторі поля, яке в свою чергу виступає у вигляді сукупності діючих у ньому сил і контрольованих ними капіталів [1]. Серед основних агентів поля публічної політики поряд із засобами масової інформації можна виділити органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та бізнесструктури [2]. ЗМІ є однією з основних форм комунікацій сучасного суспільства, відтворення інформації і формує певні погляди на події. Феномен ЗМІ так щільно увійшов в життя сучасного суспільства, що, в результаті, виявився витіснений за горизонт повсякденної свідомості. З одного боку ЗМІ визнаються однією з основних особливостей сучасної реальності і сприймаються як щось само собою зрозуміле. З іншого – інтерес дослідників викликають не самі ЗМІ, а скоріше продукти їх діяльності і способи впливу на різні аспекти соціальної реальності.

В цілому поняття «засоби масової інформації» ми розрізняємо за каналом передачі інформації (телебачення, радіо, Інтернет), сферою поширення (місцеві, регіональні, національні), жанрові (інформаційні, розважальні, суспільно-політичні і т.д.). Таке розуміння ЗМІ і внесення їх в поле публічної політики дозволить найбільш ефективно аналізувати проблеми функціонування ЗМІ.

Визначаючи ЗМІ в якості агентів публічної політики, відзначимо, що вони є носіями певних практик і здійснюють взаємодію з іншими агентами. Агенти поля публічної політики взаємодіють за певними правилами, що склалися в полі, і займають особливе місце в його просторі. Згідно з концепцією П. Бурдьє ефективність діяльності і позиції, зайняті агентами в процесі знаходження в окресленому полі, визначаються обсягом і структурою капіталів, якими вони володіють. Капіталом може вважатися тільки той ресурс, який затребуваний у відповідному полі і дозволяє агенту існувати і здійснювати самостійні дії і взаємодії в поле публічної політики.

П. Бурдьє розглядає такі основні форми капіталу: економічний, культурний, соціальний і символічний [3, с. 463]. При цьому в якості символічного капіталу може розглядатися будь-який інший капітал, наявність якого впливає на сприйняття його носія. Поле публічної політики є, перш за все, полем реалізації символічного капіталу. Як зазначає П. Бурдьє, «символічний капітал – це довіра, це влада надані тим, хто отримав досить визнання...» [4]. Наявність даного капіталу забезпечує здатність зберігати досягнуті в полі позиції, в той же час і досягнуті позиції дозволяють нарощувати символічний капітал. Безпосередньо для ЗМІ цей капітал складається з багатьох параметрів, серед яких популярність, авторитет, репутація, довіра громадської думки до інформаційного продукту, визнання професіоналізму журналістів і т.д.

ЗМІ відтворюють інформацію і певний погляд на події, поширення якого дає можливість перетворити символічний капітал в соціальний, а потім і в економічний. Споживання інформації, що відтворюється ЗМІ, є способом символічного споживання, яке може відбуватися як за межами поля публічної політики, так і в його межах – державними органами або громадськими організаціями. Бо-

ротьба, до якої залучені ЗМІ в поліпублічноїполітики за власний авторитет у аудиторії, відтворюється для того, щоб мати можливість формувати певне бачення подій і процесів. Крім того, нарощування символічного капіталу означає, що конкретна система ЗМІ «привласнює» аудиторію, формуючи інформаційні потреби [5, с. 48 – 53].

Для ЗМІ символічний капітал тісно пов'язаний з культурним, оскільки тільки відповідна прийнятим культурним нормам інформація буде зрозуміла і прийнята масовою аудиторією [6]. Культура накладає обмеження на технології та механізми комунікації, встановлює способи кодування і передачі інформації, впливаючи на ефективність контактів з споживачем інформації в межах даного культурного поля [7, с. 6 – 18].

Одним з компонентів символічного капіталу є також організаційний ресурс, який в значній мірі пов'язаний з можливістю ЗМІ як організації відповідати на вимоги і зміни поля публічної політики. Іншими словами, діяльність ЗМІ – це процес, який вимагає організації. До організаційного капіталу ЗМІ можна віднести процедури і системи управління, організаційно-правової структури, технології, програмне забезпечення.

Однак наявність одного з капіталів ще не гарантує стабільності в полі публічної політики. Положення агента фіксується сукупністю різного набору капіталів, індикатори яких можуть мати різні кількісні та якісні вираження. Так, позиція ЗМІ в полі публічної політики не може спиратися тільки на наявність символічного капіталу, оскільки кожен ЗМІ має певну організаційну структуру, яка вимагає залучення економічного ресурсу. Вплив економічного ресурсу стає все більш значним і проявляється у високій концентрації ринку ЗМІ, на якому домінує невелика кількість гравців. Це пов'язано із ускладненим доступом на ринок ЗМІ, оскільки лише виключно потужні концерни можуть собі дозволити дороге устаткування [8, с. 23-29]. Щоправда, у випадку зі ЗМІ символічний капітал часто трансформується в економічний капітал і навпаки. Так, авторитетні ЗМІ випускають замовні матеріали, в той час як наявність фінансового ресурсу часто стає визначальним для створення якісного інформаційного продукту, який буде користуватися попитом і довірою серед масової аудиторії.

ЗМІ як агент поля публічної політики сприймає, оцінює і транслює дійсність цього поля виходячи з власних практичних схем. Здатність агента орієнтуватися в полі і реагувати на все, що відбувається в ньому багато в чому залежить від попереднього досвіду і формується як відповідний тип габітусу, який функціонує як системи стійких диспозицій, упорядковані структури, схильні функціонувати як структуруючі утворення, тобто як принципи, що породжують і організують практики і уявлення [9, с. 562]. ЗМІ як представник поля публічної політики з певною часткою ймовірності потрапляють в безліч ситуацій (відносини з державою і бізнес-структурами, освітлення надзвичайних подій і т.д.), які в якійсь мірі характерні для даного поля, і отримують відповідний досвід.

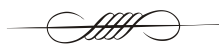
П. Бурдьє пропонує розглядати габітус як відтворюючу практику, здатну пояснити інші породжені агентом практики, їх результати, а також судження, що відносяться до агента [10, с. 44–59]. Отже, дії агента не можуть бути по-

вністю вільними. Габітус обмежує практики агента засвоєним задалегідь досвідом. Агент же вважає, що діє вільно, виробляючи для кожної ситуації найбільш ефективну стратегію, яка, в свою чергу, не виходить за рамки його досвіду.

Отже, ми бачимо, що позиція, яку займають ЗМІ в просторі публічної політики, може бути розглянута в двох вимірах: з точки зору зовнішніх чинників – власне, позиції в полі публічної політики, і з точки зору внутрішніх властивостей. Визначення позиції агента в полі передбачає розгляд капіталів, а визначення внутрішніх властивостей – аналіз структури габітуса агента. При цьому суттєво враховувати те, що капітал, як правило, прирощується осмислено і цілеспрямовано, а габітус формується переважно незалежно від бажань і цілей агента і включає свідому і неусвідомлену діяльність з осмислення досвіду. Для ЗМІ це означає обмеженість габітуса в тій мірі, до якої обмежено засвоєння отриманого досвіду, що в свою чергу звужує спектр вибору ефективних стратегій дій і взаємодій в полі публічної політики. Однак габітус не виключає використання практик, засвоєних в інших полях, тобто він мобільний. Так, габітус і капітал ЗМІ як агента публічної політики можуть виступати як взаємодоповнюючі видиресурсів і використовуватися паралельно на кожному етапі взаємодії в зазначеному полі.

Використані джерела:

1. Бурдьє П. *Социология политики* / П. Бурдьє. – М.: Socio-Logos, 1993. – 336 с.
2. Перегудов С. П. *Гражданское общество как субъект публичной политики* / С. П. Перегудов // *Полис*. – 2006. – № 2. – С. 139 – 151.
3. Ритцер Дж. *Современные социологические теории* / Дж. Ритцер. – СПб.: ПИТЕР, 2002. – 520 с.
4. Львофф Б. *СМИ. Пространство обращения капитала известности* / Б. Львофф. – Режим доступа: <http://www.proza.ru/2008/12/18/111>.
5. Батурчик М. В. *Категории анализа аудитории СМИ с позиции концепции социальных практик* П. Бурдьє / М. В. Батурчик // *Философия и социальные науки*. – 2007. – № 2. – С. 48 – 53.
6. Beasley-Murray J. *Value and Capital in Bourdieu and Mar* / J. Beasley-Murray – URL: http://www.williambowles.info/sa/cultural_capital.html.
7. Соловьев А. И. *Коммуникация и культура: противоречия поля политики* / А. И. Соловьев // *Полис*. – 2002. – № 6. – С. 6 – 18.
8. Шиви П. *Менеджмент СМИ: правовые, экономические и организационные основы деятельности СМИ в Германии* / П. Шиви // *Казанский федералист*. – 2005. – № 2-3. – С. 23 – 29.
9. Бурдьє П. *Практический смысл* / П. Бурдьє. – СПб.: Алетейя, 2001. – 562 с.
10. Бурдьє П. *Структура, габитус, практика* / П. Бурдьє // *Журнал социологии и социальной антропологии*. – 1998. – Т. 1, № 2. – С. 44 – 59.



Рижук Ірина Володимирівна,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук*

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА УЧАСТЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Згідно із законами України за громадянами закріплені наступні інструменти реалізації права на участь в публічному управлінні: референдуми; вибори; участь у діяльності політичних партій та громадських організацій; участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; участь у проведенні регуляторної політики держави; доступ до державної служби; звернення до органів влади; доступ до інформації про діяльність влади; оскарження рішень органів влади [1, с.17].

В сучасних умовах, коли набирає обертів процес децентралізації, особливої актуальності набувають питання щодо можливості громадян брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Так, О. О. Галус досліджуючи форми безпосереднього народовладдя, пропонує їх класифікацію за правовими основами визначення та здійснення, тобто за тим, на чому дані форми ґрунтуються, за джерелом, базою виникнення на конституційні та інші форми безпосереднього народовладдя [2, с. 24].

Так, дослідниця до конституційних форм безпосереднього народовладдя віділяє форми, передбачені безпосередньо у Конституції України. Зокрема, це вибори (ст. 69), референдуми (ст. 69), мирні збори, мітинги, походи, демонстрації (ст. 39), звернення громадян (ст. 40) [3]. Інші форми безпосереднього народовладдя залежно від наявності або відсутності правового регулювання поділяє на врегульовані законодавством та фактичні форми. Під врегульованими законодавством формами безпосереднього народовладдя потрібно розуміти форми, які Конституцією України безпосередньо не передбачені, проте закріплені у законах України та інших нормативно-правових актах. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] відповідно – загальні збори населення за місцем проживання (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13).

Отже, аналіз нормативно-правових актів дозволяє виділити такі форми участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, як місцеві вибори, референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання та збори громадян за місцем проживання. Нажаль, на сьогодні правове регулювання більшості форм безпосереднього народовладдя є недостатнім, щов свою чергу приводить до ускладнення участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Вибори є найбільш регламентованою формою безпосереднього народовладдя в Україні. Нормативно-правова база, що регулює порядок їх проведення,

досить обширна. Вибори в Україні регулюються, перш за все Розділом 3 Конституції України, який має назву «Вибори. Референдум». Конституція України закріплює лише засадничі положення щодо виборів.

Основними законодавчими актами, які регулюють порядок проведення виборів є Закони України «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців».

Референдуми є ще однією пріоритетною формою безпосереднього народовладдя передбаченою у ст. 69 Конституції України. Потрібно констатувати, що на сьогодні правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє, хоча можливість їх проведення передбачена у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Наступною врегульованою законодавством формою безпосередньої місцевої демократії є місцеві ініціативи. Місцеві ініціативи виступають формою безпосереднього народовладдя, передбаченою у чинному законодавстві, за допомогою якої члени територіальної громади беруть пряму участь у місцевому самоврядуванні.

Правове регулювання місцевих ініціатив в Україні було запроваджено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Так, згідно із ст. 9 вищезазначеного Закону, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Предметом місцевої ініціативи можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває у комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць; встановлення місцевих податків та зборів та інші питання, передбачені у ст. 143 Конституції України та законах України.

Ще однією врегульованою законодавством формою безпосереднього народовладдя виступають громадські слухання. Нормативно-правова база, що регулює порядок проведення громадських слухань досить широка. Перш за все, громадські слухання є однією із форм місцевої демократії, передбаченої у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Згідно із ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [4].

Збори громадян є самостійною формою безпосереднього народовладдя, а також є організаційною базою проведення інших форм безпосереднього народовладдя (наприклад, місцевих ініціатив, громадських слухань, доручень виборців тощо).

Загальні збори громадян за місцем проживання є однією з найбільш поширених та масових форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні. Під ними в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ро-

зуміється зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання на даний час регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) [4], статутами територіальних громад (наприклад, Статутом територіальної громади міста Хмельницького від 29 жовтня 1997 р.), Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, затвердженим Верховною Радою Українитощо.

Згідно із ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Що ж стосується Постанови Верховної Ради України, якою затверджено Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, то її законом не визначено в якості нормативно-правової бази щодо регулювання порядку проведення цих зборів. Крім того дана Постанова прийнята ще до набрання чинності Конституцією України 1996 р. та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., і багато її положень є такими, що суперечать Конституції і законам.

Отже, як ми бачимо, значна роль в регулюванні місцевих форм безпосереднього народовладдя приділяється саме статутам територіальних громад. Їх аналіз свідчить про те, що, ними обмежено врегульовано місцеві ініціативи, громадські слухання та порядок скликання і проведення зборів громадян за місцем проживання, і в більшості випадків відсилають саме до загального законодавства. Можливі два варіанти виходу із цієї ситуації: або прийняття спеціального законодавчого акту, який б детально врегулював проведення місцевих ініціатив, громадських слухань та зборів громадян за місцем проживання, або ж врегулювання всіх питань самостійно територіальними громадами у своїх статутах або інших рішеннях. Другий варіант видається нам більш виправданим, оскільки законодавство України повинно містити лише загальні засади місцевого самоврядування і давати ширші можливості органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення (у т. ч. і питання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив тощо). Така практика є загальноновизнаною у більшості демократичних держав світу.

Використані джерела:

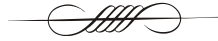
1. *Публічна політика та управління: наук. розробка* / [С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий] ; *Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Каф. політ. аналітики та прогнозування.* – К. : [НАДУ], 2010. – 34с.

2. *Галус О.О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні: [монограф.]* / О. О. Галус ; *наук. ред. Г. О. Мурашин.* Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – 212 с.

3. *Конституція України : чинне законодавство зі змін. та доп., станом на 1 вересня 2014 р. : (офіц. текст).* – К. : ПИЛИВОДА, 2016. – 64 с.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. (набрав чинність 12.06.1997 р.) (зі змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. (набрав чинність 02.08.2002 року) (зі змін. і доп.)// Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2002. – № 31.



Стукан Олександр Миколайович,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Сучасний розвиток Української держави характеризується переломним моментом у пріоритетах безпеки особистості і держави в цілому, а вирішення проблем цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на сучасному етапі є однією з найважливіших функцій держави.

Окремі питання державного управління ЦЗ та його складових вивчали Ю.Аболенцев, Ю.Абрамов, В. Акімов, С.Андреев, М.Брушлинський, Ю.Воробйов, Ю.Глуховенко, П.Гусєв, О.Депутат, В.Доманський, Л.Жукова, С.Засунько, Л.Капля, І.Коваленко, О.Копан, О.Кулеба, В.Люблін, О.Мікеєв, О.Могильниченко, М.Стеблюк, О.Труш, М.Фалєєв, Г.Федулов, В.Федоренко, В.Шоботов, І.Шпільовий та ін.

Завданням державної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Як зазначає А.Шевцов, процес становлення цивільного захисту в незалежній Україні відбувався у три етапи : 1993-2003 рр., 2003-2007 рр., третій етап розпочався у 2008 році[5].

Розглянемо детальніше нормативно-правове забезпечення сфери ЦЗ населення незалежної України. У зв'язку з розширенням переліку завдань ЦО в незалежній Україні почало здійснюватися відповідне **організаційно-функціональне забезпечення**, створення, реорганізація і перепідпорядкування інституцій, які пов'язані з попередженням і ліквідацією НС.

Ураховуючи досвід попередніх років, з метою централізації міжвідомчих функцій управління, особливо при великомасштабних надзвичайних ситуаціях, 16 лютого 1998 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову "Про

Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій”.

2 вересня 1997 р. Президентом України видано Указ “Про заходи щодо впровадження в Україні єдиної системи проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування”. Логічним завершенням формування цього напрямку діяльності МНС стало ухвалення 8 вересня 2004 р. КМУ постанови “Про утворення Державної авіаційної пошуково-рятувальної служби”.

Разом з тим, 30 березня 1998 р. КМУ ухвалено постанову “Про передачу до сфери управління Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи воєнізованих гірничорятувальних формувань”.

3 червня 1999 р. Президентом України видано Указ “Про вдосконалення системи реагування на надзвичайні ситуації на водних об’єктах”. 14 грудня 1999 р. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про аварійно-рятувальні служби”.

Починає приділятися увага і питанням попередження НС, контролю за станом об’єктів і територій, якості формування і діяльності АРС. Так, 26 травня 2001 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову “Про утворення Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки”, 15 листопада 2005 р. постанову “Про затвердження Положення про Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду”.

З утворенням ЄДСЦЗ в Україні пов’язане подальше прийняття Указу Президента України “Про вдосконалення управління у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” від 21 листопада 2003 р. та Указ про створення оперативно-рятувальної служби ЦЗ населення.

Свій розвиток отримує і **державна система захисту від НС**, з’являються концептуальні документи. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. “Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації” створюється Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (ЄДСНС), визначаються основні завдання, склад сил і засобів, порядок виконання завдань і взаємодії структурних підрозділів, а також регулюються основні питання функціонування єдиної державної системи. Саме ця постанова конкретизувала і відокремила діяльність системи при НС техногенного та природного характеру в рамках системи ЦО держави.

26 березня 1999 р. Президентом України видано Указ “Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій”.

У 2003 році відбувається злиття системи ЦО, ЄДСНС та державної пожежної охорони МВС України в єдину службу боротьби з НС, починають створюватися основні засади побудови єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) в Україні.

16 березня 2000 р. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану”; 8 червня 2000 р. Закон України

“Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”; 13 липня 2000 р.

Верховною Радою України прийнято Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”; 4 серпня 2000 р. Президентом України видано Указ “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”; Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову “Про затвердження переліку об’єктів та окремих територій, які підлягають постійному та обов’язковому обслуговуванню державними аварійно-рятувальними службами”.

Але основою подальшої розбудови системи ЦЗ в Україні став прийнятий 24 червня 2004 р. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” №1859 – IV, який визначає правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення і територій від НС техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів ЦЗ.

Прийняття цього документа надало **правову основу побудови ЄДСЦЗ** України, тобто об’єднання ЄДСНС, що виконує функції захисту населення і територій від природно-техногенних небезпек у мирний час, і ЦО, що забезпечує захист населення у воєнний час в єдине ціле [2].

У серпні 2000 р. починають прийматися **програмні документи**, зокрема Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову “Про затвердження Програми запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000-2005 роки”.

9 лютого 2001 р. Президентом України видано Указ “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, яким на МНС покладено питання контролю за створенням, зберіганням, поповненням і використанням центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності матеріальних резервів для попередження і ліквідації наслідків НС.

7 березня 2001 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову “Про утворення Координаційної ради зі створення та функціонування Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій”.

Від 19 грудня 2003 р. вийшов Указ Президента України “Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року”.

В березні 2006 р. приймається Закон України “Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006 – 2010 роки”.

Однією зі складових державної політики у сфері ЦЗ стала політика **соціального захисту** постраждалих від Чорнобильської катастрофи[2].

Загальне керівництво ЦЗ здійснюють кабінет Міністрів України, через Державну службу України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної виконавчої влади, адміністрацію підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання. Безпосереднє керівництво ЦЗ на місцях покладено на територіальні управління та відділи надзвичайних ситуацій цивільного захисту населення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади: з питань цивільного захисту та органів місцевої виконавчої влади, а на підприємствах працівники ЦЗ. На управління (відділи, сектори) покладається контроль за виконанням завдань ЦЗ та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у разі надзвичайних ситуацій, до яких залучаються сили ЦЗ міністерства.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є провідним центральним органом виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Управління в органах і підрозділах ДСНС України – це різновид *державного управління*, спрямованого на забезпечення взаємодії органів управління, підрозділів зі службами ДСНС України, як єдиного цілого, із метою виконання поставлених завдань у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення техногенної та пожежної безпеки, реагування та ліквідація наслідків НС, здійснення комплексу оперативних та довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації загроз виникнення надзвичайних ситуацій, розроблення і реалізація заходів щодо підтримання у готовності органів управління і підпорядкованих сил до дій за призначенням у мирний час та особливий період тощо [3].

Останнім часом в Україні проведена значна робота з удосконалення системи цивільного захисту, упорядкування законодавчої бази у цій царині. 2 жовтня 2012 р. прийнятий Верховною Радою України Кодекс цивільного захисту України, який увійшов в дію з 1 липня 2013 р. [1].

Одним з основних завдань ЦЗ на даному етапі є створення чіткої системи запобігання аваріям, катастрофам, іншим надзвичайним ситуаціям, як у країні, так і за її межами відповідно до системи законів та нормативно-правових актів, а також затверджені *Державної програми з техногенно-екологічної безпеки*.

Метою державної політики в галузі зниження ризиків і пом'якшення наслідків НС природного і техногенного характеру повинно стати забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийнятного ризику, критерії (нормативи) яких встановлюються для відповідного періоду соціально-економічного розвитку країни з урахуванням світового досвіду [4, С. 13-16].

Використані джерела:

1. Кодекс цивільного захисту України // Офіційний вісник України [Текст].— 2012. — № 89. — Ст. 3589.
2. МНС України : історія становлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/history>.
3. Офіційний сайт ДСНС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ktu.gov.ua/control/uk/publish/.
4. Цивільний захист. Навчальний посібник /Зеркалов Д.В., Міхеєв Ю. В., Праховник Н.А., Землянська О. В. За редакцією Д. В. Зеркалов – К.: «Основа», 2014.– 234 с. – С. 13-16.
5. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції / А.Шевцов, О. Їжак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>.



Шевчук Людмила Борисівна,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМИ РИЗИКАМИ

Організаційно-економічний механізм управління регіоном - це механізм взаємозв'язку і взаємодії організаційної структури управління і організації процесів прийняття рішень з методами, прийомами і правилами господарювання, спрямований на його найбільш ефективного функціонування і розвиток у цілому [1, ст. 19]

З метою запобігання або зменшення ризику розробляються численні і різноманітні документи, сфери дії яких можуть обмежуватися яким-небудь одним підприємством, а можуть поширюватись і на всю країну. До таких документів відносяться законодавчі акти і нормативи, спрямовані на охорону здоров'я, поліпшення умов праці, зниження забруднення довкілля, забезпечення безпеки на дорогах, стандартизацію якості продаваних товарів і т. д.

Об'єктом дослідження є організаційно-економічний механізм Славутського регіону, що забезпечує екологічну безпеку при функціонуванні підприємств.

Предметом дослідження є процеси забезпечення екологічної безпеки підприємств та економічні відносини, що характеризують специфіку формування еколого-орієнтованої економіки та вплив останньої на еколого-економічну безпеку досліджуваного регіону.

Мета дослідження полягає в розробці науково-методичних рекомендацій щодо формування організаційно-економічного механізму екологічного менеджменту в регіоні і способів економічної оцінки ефективності його функціонування, що забезпечують поліпшення екологічної безпеки.

Економічний механізм регіону можна розглядати як сукупність інструментів, що дозволяють формувати, накопичувати, відтворювати і доцільно використовувати різні ресурси, необхідні для захисту населення регіону і природи від негативного впливу людини на навколишнє середовище.

Всі джерела появи ризику – фактори прийнято розділяти на внутрішні і зовнішні. До внутрішніх відносять: причини виникнення, місцевиявлення, тривалість небезпечної події, методи виявлення ризиків. До зовнішніх: природні і кліматичні умови, небезпечні природні явища, політичні і соціальні фактори і т.ін.

Під терміном «ризик» розуміють векторну, тобто багатокomпонентну величину, що характеризується збитком від впливу того чи іншого небезпечного фактору.

Під екологічним ризиком розуміють ймовірність несприятливих для навколишнього середовища наслідків будь-яких змін природних об'єктів і факторів. Ризик розглядається як ймовірність виникнення надзвичайних подій у певний проміжок часу, виражений кількісними параметрами. Частіше розглядається техногенний аспект екологічного ризику – ймовірність виникнення техногенних аварій, що здатні завдати істотної шкоди навколишньому середовищу або здоров'ю людей. [2, ст. 92]

В основі управління ризиком лежить принцип оптимізації співвідношень вигоди і збитку. В Україні немає єдиної концепції управління екологічними ризиками, в той час як у багатьох західних країнах така концепція давно оформлена законодавчо.

Керування ризиком вирішує два основні завдання:

- Аналіз величини екологічного ризику і прийняття рішень, спрямованих на її зниження до меж, що відповідають прийнятному рівню ризику;
- Аналіз ціни екологічного ризику і реалізація методів її зниження.

Але реально застосовувані економічні механізми управління ризиками можуть використовуватися в різних сферах життєдіяльності загальноприйнятих економічних механізмів. До їх складу можуть бути включені: організаційно-економічні механізми відповідної державної політики; фінансування; інвестування; кредитування; резервування фінансових і матеріальних засобів; страхування та перестраховування; відшкодування шкоди; економічне стимулювання, економічна відповідальність та багато інших.

Організаційно-економічні механізми реалізації державної політики в галузі попередження та ліквідації екологічних ризиків являють собою сукупність правових, економічних, програмних, організаційних, техніко-технологічних та інших заходів, безпосередньо спрямованих на підвищення рівня природної та техногенної безпеки. Найважливішою стороною цих заходів є дослідження економічних ресурсів для їх здійснення, забезпечення їх економічної доцільності, економічне стимулювання діяльності по управлінню ризиками. Слід мати на увазі, що реалізація згаданої державної політики включає не тільки заходи, здійснювані державними інститутами, але також діяльність у цих цілях власників об'єктів економіки та інших суб'єктів господарської діяльності. У цьому випадку роль держави зводиться до спонукання цих суб'єктів до даної діяль-

ності, їх контролю та застосуванню до них, при необхідності, встановлених санкцій.

В якості основних зі складу організаційно-економічних механізмів зниження ризиків надзвичайних ситуацій можуть бути названі:

- раціональне розміщення продуктивних сил та їх розміщення з точки зору їх природної та техногенної безпеки;
- підготовка об'єктів економіки і систем життєзабезпечення населення до сталого функціонування;
- оновлення основних виробничих фондів;
- декларування промислової безпеки;
- ліцензування видів діяльності у сфері промислової безпеки;
- державна експертиза у сфері захисту населення і територій від ризиків;
- державний нагляд і контроль у сфері захисту населення і територій від екологічних ризиків.

Всі перераховані регіональні проблеми і заходи щодо їх усунення знаходять своє відображення і вирішуються в рамках адміністрації регіону, яка є організаційно-економічним центром керування регіоном.

Організаційно-економічний механізм в системі управління екологічними ризиками грає істотну роль, оскільки дія його інструментів проявляється в невидимих зовні управлінських процесах регулювання, підтримки, координації, стимулювання різноманітних функцій.

Використані джерела:

1. *Економічна теорія: навчальний посібник / За ред. В.О. Білика, П.Т. Саблука; 4-е вид., перероб. та доп. – К.: ННЦ ІАЕ, 2004. – 560 с.*

2. *Добровольський В. В. Екологічні знання: навч. посібник / В. В. Добровольський. - К. : ВД «Професіонал», 2005. – 340 с.*



*Шитманюк Наталія Олександрівна,
здобувач вищої освіти ступеня магістр
Хмельницького університету управління та права*

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Становлення електронної демократії, як необхідної складової подальшого демократичного розвитку будь-якої держави, процес складний та довготривалий.

Наразі у жодній країні світу впровадження електронної демократії не завершено до кінця. Однак, у багатьох країнах окремі її складові вже набули широкого поширення. [2, с.21].

Найбільш поширеним інструментом електронної демократії є електронна петиція. Згідно з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи електронну петицію визначають як доставлену в електронний спосіб рекомендацію, або зауваження до демократичного інституту. Цей інструмент взаємодії суспільства та влади на сьогоднішній день використовують вже понад 70 країн світу, котрі мають різні форми, суб'єктів створення та порядок подання е-петицій.

Демократичні процеси в Центральній і Південно-Східній Європі призвели до створення парламентських петиційних органів. На сьогодні в окремих країнах встановлюються нові петиційні системи.

Прибічниками модернізації парламентських петиційних систем на національному рівні визнані такі країни, як Австрія, Болгарія, Німеччина, Литва, Люксембург, Португалія, Словаччина і Чехія. Вважається, що парламенти, в яких створена спеціалізована петиційна комісія, мають петиційну систему ближчу і чуттєвішу до потреб громадян, а також відкритіші до громадської участі. [1, с.170].

Варто зазначити, що однією з перших країн, яка запровадила систему електронних петицій є Великобританія. У 1999 році за підтримки парламенту Шотландії стартував проект E-Petitioner, з допомогою якого вперше через електронну форму можна було направити свою пропозицію депутатам.

Наразі в більшості країн Європи, а також в Сполучених Штатах Америки подання е-петицій є справою буденною. А подати е-петицію може будь-який громадянин країни (в США не лише громадяни країни). Таким чином в більшості країн світу е-петиції стали ефективним інструментом взаємодії влади та громадськості за допомогою використання інформаційно-комунікативних технологій.

У 2015 році із набуттям чинності Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 577-VIII від 2 липня 2015 року Україна також приєдналася до спільноти країн, які істотно розширили форми взаємодії громадськості та органів публічної влади щодо вирішення державних і суспільних питань шляхом запровадження такої форми е-демократії як електронні петиції.

З цією метою була створена та успішно працює спеціальна електронна платформа «Єдина система місцевих петицій». Варто зазначити, що на даній платформі усі подані петиції класифікуються за категоріями: благоустрій міста та будівництво, економіка та фінанси, транспорт та дороги, соціальних захист та охорона праці, екологія, освіта, сім'я, молодь, діти, житлово-комунальне господарство, інші.

Аби подана петиція потрапила на розгляд, необхідно щоб вона набрала певну кількість голосів. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Для визначення ефективності впровадження такого інструменту е-демократії як е-петиції було проведено аналіз стану їх подання та розгляду на рівні Хмельницького регіону.

Для початку зазначимо, що на даній платформі вже зареєстровані міста обласного значення Хмельницький, Славута, Старокостянтинів, районний центр Деражня, а також Хмельницька обласна рада. Тобто, подана петиція буде розглядатися органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на відповідній території.

З моменту реєстрації на платформі «Єдина система місцевих петицій» станом на 20.03.2017 року мешканцями міста Хмельницький подано більш ніж 460 петицій. Понад 200 петицій стосувалися категорії «Благоустрій та будівництво», 19 – «ЖКГ», 101 – «Транспорт та дороги», 17 – «Охорона здоров'я», 9 – «Економіка та фінанси», 17 – «Екологія», 3 – «Земельні відносини», 24 – «Освіта», 8 – «Охорона правопорядку», 1 – «Промисловість та підприємництво», 12 – «Сім'я, молодь, діти», 41 – «Інші», 13 – «Соціальний захист та охорона праці».

Жителями міста Славута подано 36 петицій. З них 20 належать до категорії «Благоустрій та будівництво», 2 – «Сім'я, молодь, діти», 3 – «Економіка та фінанси», по 1 петиції в категоріях «ЖКГ», «Охорона здоров'я», «Соціальний захист та охорона праці» та «Освіта», а також 7 – в категорії «Інші».

Активними громадянами Старокостянтинів подано 9 електронних петицій. З них 3 петиції належать до категорії «Благоустрій та будівництво», по одній петиції було подано в категоріях «Екологія», «Транспорт та дороги» та «Освіта», а також 3 петиції в категорії «Інше».

17 електронних петицій подано мешканцями районного центру Деражня. З них 14 петицій відносяться до категорії «Благоустрій та будівництво» та по 1 петиції до категорій «Транспорт та дороги», «Сім'я, діти, молодь» та «Промисловість та підприємництво».

11 петицій адресовано для Хмельницької обласної ради. В поданих петиціях піднімаються суспільно важливі проблеми для всієї області. Для прикладу петиція щодо будівництва лікувально-діагностичного корпусу Хмельницької обласної дитячої лікарні.

Проведений аналіз змісту поданих е-петицій показує, що громадянами піднімаються як соціально важливі питання (вирішення проблеми зі стаями бездомних тварин, облаштування автобусних зупинок, встановлення світлофорів,

будівництва пам'ятників та пам'ятних дощок, освітлення міста в нічний час, будівництво нових спортивних майданчиків, створення нових робочих місць, будівництво та ремонт доріг, інші), так і досить кумедні (петиція щодо запровадження традиції щорічно зважувати мера міста Славути).

Проведений аналіз свідчить про досить низьку активність населення, адже переважна більшість петицій не підтримані необхідною кількістю голосів, а тому розглядаються у визначеному законодавством порядку як звичайні звернення.

Як уже зазначалося, вимоги щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції визначаються статутом територіальної громади. Так, у містах Славути та Старокостянтинів визначено що це 100 голосів, у Хмельницькому та Деражні – 500. Аби подана петиція була розглянута Хмельницькою обласною радою її повинні підтримати щонайменше 1000 осіб.

Низьку активність громадян можна пояснити наступним чином:

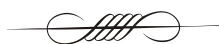
- низький рівень обізнаності громадян у змінах законодавства та не знання механізму подання та голосування за е-петиції;
- низький рівень комп'ютерної грамотності та відсутність вільного доступу до мережі Інтернет;
- низький рівень довіри до влади, тощо.

Незважаючи на наявні недоліки, слід зазначити, що Україна вживає дієвих кроків на шляху становлення е-демократії. І важливим кроком є саме впровадження такого інструменту електронної демократії як електронні петиції. Адже в подальшому вони покликані сприяти налагодженню більш тісної взаємодії між владою та громадськістю, що в подальшому переросте у тісну та плідну взаємодію.

Використані джерела:

1. Кохалик Х.М. Світовий досвід впровадження електронної демократії: проблеми та досягнення [Електронний ресурс] / Х.М. Кохалик // Збірник наукових праць. – 2015. - № 42. – С. 169-173. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/20.pdf

2. Митко А. М. Електронна демократія в дії [Електронний ресурс] / А.М.Митко // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2011. – № 20 (217). – С. 20–23. – Режим доступу: <http://fmv-visnyk.pp.ua/wp-content/uploads/2016/2011-20/6.pdf>



*Ювсечко Ярослав Володимирович,
доцент кафедри філософії і політології
Хмельницького національного університету,
кандидат філософських наук, доцент*

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ЦЕРКВА: АСПЕКТИ ВЗАЄМОВІДНОСИН У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Характерним для сучасної України є те, що в ній особливої актуальності набувають процеси розбудови громадянського суспільства. Існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на громадянське суспільство, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого.

Релігія є одним із найдавніших соціальних феноменів. Принаймні, вона, вочевидь, давніша за інститути економічні, політичні та освітні, і як мінімум давністю не поступається інституту сім'ї. Слід зазначити, що релігія як важливий соціальний інститут здатна підтримувати певну систему суспільних цінностей, що об'єднують її віруючих, бо забезпечує світогляд своїх прихильників їх метафізичним фундаментом, ступінь потреби у якому може значною мірою варіюватися залежно від культури чи індивіда.

Вихідним елементом у конструкції громадянського суспільства є особистість, а складовими цієї конструкції є всі ті численні інститути, які сприяють реалізації особистістю її інтересів, у тому числі й церква. Процес становлення громадянського суспільства відбувається одночасно із ціннісними змінами, що їх зазнають і людина, і суспільство, і держава. Передумовою безконфліктного розвитку відносин між людиною, суспільством і державою є певна рівновага, яка гарантує незалежність індивіда від зовнішніх зазіхань. За умови, що цей індивід узгоджує свою поведінку з інтересами суспільства і держави. Тому саме через відносини «індивід – суспільство», через міру самоідентифікації індивіда із суспільством утверджувалася громадянськість особистості.

Впливаючи на форми й зміст діяльності, що має своєю метою регулювання взаємин між людьми для забезпечення певного стану суспільної одиниці, формуючи спосіб усвідомлення групових потреб, інтересів та засобів їх задоволення, релігія та церква впливають на суспільно-політичну свідомість людей.

Більшість учених поділяють думку про те, що громадянське суспільство, церква і держава функціонують на засадах взаємної доповнювальності. Інші, навпаки, вважають громадянське суспільство виключною основою формування держави. Ці ідеї не суперечать одна одній і істина полягає в їх компромісі. Тобто громадянське суспільство є черговим результатом зміни станів соціального процесу, або новим етапом у розвитку суспільства як соціальної системи і створює об'єктивну потребу у формуванні держави як специфічного управлінського органа, але надалі вони функціонують за принципом взаємодоповнювальності.

За оцінками зарубіжних експертів, громадянське суспільство в Україні характеризується як перехідне й неконсолідоване, тобто таке, яке не досягло рівня країн розвинутої демократії й зберігає ризик повернення до менш розви-

нутого стану. Хоча, на думку експертів, події на Євромайдані дали імпульс розвитку громадянського суспільства в Україні. Особливими ознаками Євромайдану стали ключова роль самоорганізації громадян у появі та розвитку Майдану. Окрім того, Майдан був не лише громадським чи політичним явищем, але й явищем релігійним. Він висловлював себе через релігійні символи та апелював до етичних акцій в чітких релігійних термінах. Саме релігійні ідеї відіграли неабияку роль у підготовці та перебігу революції Гідності. Релігійні ідеї прямо (засвоюючись із віровчення) чи опосередковано цілим цивілізаційним світоглядним поступом підготували необхідний світоглядно-культурний ґрунт.

У більшості європейських країн формування громадянського суспільства відбувалося без участі церков, а то й навіть всупереч церквам. Україна в цьому сенсі стала виключенням – тут церкви активно підтримали Майдан і тим самим долучилися до процесу становлення громадянського суспільства. Як виявилось, Церкви здатні і повинні продовжувати відігравати активну роль у цьому процесі.

Таким чином, Церква в подіях Майдану виявила себе як потужний і цілісний інститут громадянського суспільства, здатний захищати інтереси громадян від свавілля влади. Слід відзначити, що такій позиції Церкви сприяла наявність відповідного суспільного запиту. Згідно з результатами соціологічного дослідження, переважна більшість (74%) українських громадян упевнені в тому, що “Церква завжди має ставати на бік людей і боронити їх від свавілля влади”. Загалом, за показником довіри Церква продовжує утримувати першу позицію серед суспільних і політичних інститутів. Як і під час усіх попередніх опитувань, сьогодні більшість громадян засвідчили ту чи іншу міру довіри до Церкви. Наразі її висловили в середньому 66% опитаних: від 88% жителів Заходу до 53% жителів Сходу України [4, с. 24].

Більшість населення схвалює послідовну церковну поведінку щодо багатьох суспільно значущих питань, що виражається у високій мірі довіри, яке займає Церква з-поміж усіх інших соціальних інститутів. Так, за результатами останнього дослідження Центру Разумкова – довіру до Церкви засвідчили 66% опитаних, не довіряють – лише 22% респондентів [3].

Попри це, результати соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України 2014 р. констатують орієнтованість громадян на традиційне уявлення про громадянське суспільство як силу, що спроможна протистояти державі й боротися з нею, гарантувати підтримку протестів, пікетів, вуличних слідувань, мітингів, зібрань. Отже, акцентується не спільність з державою, а роз’єднаність з нею, віддаленість від неї.

Розвиток громадянського суспільства у нашій країні зіштовхується із низкою проблем, які проявляються у тому, що формування структур громадянського суспільства серйозно ускладнюється факторами, що утворюють суто українську суспільно-політичну специфіку:

- регіональним розколом України, що проходить по лінії культурно-ціннісних відмінностей, як наслідок – різноспрямованістю зовнішньополітичних орієнтацій;

- інтенсивним зовнішнім втручанням у внутрішньополітичні справи України;

- далеко не всі зареєстровані в Україні організації громадянського суспільства є активно й постійно діючими, або ж взагалі реально існуючими.

Отже, з огляду на досить короткий історичний шлях незалежної України, слід зауважити, що передумови розбудови громадянського суспільства є, але цей процес повинен бути інтегрований в стратегію соціального та політичного розвитку держави. Треба усвідомити, що громадянське суспільство є невід'ємною складовою модернізації України, але неможливо просто декларувати побудову громадянського суспільства, воно потребує атмосфери щирої зацікавленості як з боку громадян, так і з боку держави.

Водночас, сучасна роль релігії у суспільстві доводить, що у світоглядному та інституційному прояві вона може виконувати й успішно виконує функції соціальної і політичної консолідації. Наприклад, Церква в подіях Майдану виявила себе як потужний і цілісний інститут громадянського суспільства, здатний захищати інтереси громадян від свавілля влади. Церква через взаємодію із політичною сферою життя суспільства може допомагати цьому суспільству лікувати не лише причини, але й симптоми суспільно-політичних хвороб. Саме проти таких причин та симптомів суспільних хвороб, які загрожували самому життю українського суспільства, й повстав Майдан. Подолання цих хвороб можливе завдяки співпраці Церкви та суспільства.

Україна, де суспільство залишається релігійним навіть у найвищих проявах громадянської свідомості, продемонструвала, що Церква може бути не гальмом, а каталізатором процесу формування громадянського суспільства. Отже, громадянське суспільство, побудоване на християнських цінностях, можливе. Але воно не відбувається автоматично. Потрібне радикальне переосмислення стану Церкви у суспільстві та розвиток нових парадигм співпраці між ними. Суспільство, як ми бачимо, очікує від Церкви дій, тому що вона має авторитет серед народу. Очевидно також те, що суспільство чекає, аби цей авторитет було використано й у діалозі з державою.

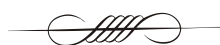
Використані джерела:

1. *Майдан і Церква. Хроніка подій та експертна оцінка.* / За ред. Филипович Л., Горкуші О. – К., 2014. – 650 с.

2. *Рибачук М. Громадянське суспільство і церква* / М. Рибачук // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Випуск 5.* – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2004. – С. 8-27.

3. *Україна-2014: суспільно-політичний конфлікт і церква.* – К.: Центр Разумкова, 2014. – 112 с.

4. *Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг* / [за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги]. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.



ЗМІСТ

Берцюх М. З. Форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади	3
Вавринчук М. П. Зарубіжні та вітчизняні наукові обґрунтування сутності та завдань публічної політики	10
Вальчук А. М. Публічна політика як механізм реалізації соціального забезпечення в Україні	15
Виговська Т. В., Рябцева В., Андрієнкова І. Л. Роль громадянського суспільства у благоустрої міських територій	17
Виговський Л. А. Релігійні інституції та організації як чинник утвердження засад публічної політики в процесі розбудови громадянського суспільства в Україні	27
Войцехівська Л. В. Політичні партії як актори публічної політики	34
Галус О. О. Проблеми співвідношення форм безпосереднього народовладдя, державної і муніципальної влади як видів публічної (політичної) влади	40
Грач Т. П. Правове регулювання праці публічних службовців	48
Грушкевич Т. В. Органи місцевого самоврядування в інституційно-функціональній структурі системи органів управління інформаційною екологічною сферою	50
Гуменюк О. Г. Аналіз проблеми лідерства в державному управлінні в контексті становлення та розвитку публічної політики	54
Дем'янюк М. Б. Благодійна діяльність всеукраїнської громадської організації «Спілка християнських письменників України»	57
Довгань В. І. Державна політика у сфері оплати праці державних службовців	61
Заславська О. О. Громадянське суспільство і держава: проблеми взаємопоєданого функціонування	65
Когут О. В. До питання про публічну безпеку в контексті Закону України «Про національну поліцію»	69
Лазор О. Д., Лазор О. Я. До питання сутності індикаторів «Доброго врядування»	73

Підлісна Т. В.	
Поняття громадського порядку та громадської безпеки в загальній системі державного управління.....	77
Піхур М. Г.	
Нормативно-правове регулювання охорони праці в Україні	82
Поліщук О. С., Поліщук О. В.	
Публічна політика – причина колективної дії громадянського суспільства.....	87
Посвістак О. А.	
Проблема аналізу ЗМІ в полі публічної політики крізь оптику концепції соціального поля П. Бурдьє.....	90
Рижук І. В.	
Участь громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування як інструмент реалізації права на участь у публічному управлінні	94
Стукан О. М.	
Нормативно-правове забезпечення управління сферою цивільного захисту населення в незалежній Україні.....	97
Шевчук Л. Б.	
Організаційно-економічний механізм управління екологічними ризиками.....	101
Шитманюк Н. О.	
Електронні петиції як інструмент електронної демократії.....	104
Ювсечко Я. В.	
Громадянське суспільство і церква: аспекти взаємовідносин в сучасній Україні ..	107

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*збірник тез
Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 15 червня 2017 року)*

Відповідальний редактор – *Вавринчук М. П.*

Верстка – *Красюк А. В.*

Підписано до друку 14.06.2017 р. Формат 60×84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк. 6,5. Наклад 30 прим. Зам. № 55.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 38
Тел.: (382) 71-75-91
www.univer.km.ua

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.