

УДК 35:002.8

О. В. Червякова,

к.держ.упр., докторант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
м. Харків

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛЕ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто формування та розвиток публічної політики в Україні під впливом процесів, що пов'язані з інституційним механізмом. Виділено етапи нормативно-правового формування громадянського суспільства в Україні з часів прийняття Основного Закону. Визначено стратегічні пріоритети публічної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: публічна політика, суспільство, громадянське суспільство, інституційний механізм.

Поняття «публічна політика» – відносно нове для України, проте воно вже доволі поширене в мережі Інтернет (запит у пошуковій системі Google від 31.08.2014 р. виявив понад 900 тис. його згадувань). У класичному уявленні визначення поняття «публічна політика» тотожне поняттю «державне управління» й відбиває нове ставлення до процесу управління та суспільства, тоді як західна наука застосовує в основному дві його категорії – *public policy* та *public administration*. У той же час в Україні цей напрям досліджень розвивається під впливом формування суспільного розвитку, останнім часом – громадянського суспільства, і потребує наукового аналізу.

Метою даної статті є виявлення етапів нормативно-правового формування громадянського суспільства в Україні з часів прийняття Основного Закону країни, визначення стратегічних пріоритетів публічної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Формування та розвиток публічної політики в Україні відбувається під впливом глобалізаційних процесів. Публічна політика є наслідком цього процесу, який спрямований на формування громадянського суспільства. Це підтверджується прийняттям державною владою або новою публічною владою відповідних нормативно-правових документів.

Перш за все – це Конституція України 1996 р., де зазначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Також визначається система державного управління: поділ її на законодавчу, виконавчу та судову, окремо – статус Президента в цій системі [1].

Подальший розвиток нормативно-правового регулювання як інституційного механізму публічної політики був безпосередньо або опосередковано запозичений у розвинених демократіях Заходу.

У 1996 р. з приєднанням Україна до Часткової Угоди про Європейську Комісію «За демократію через право» було прийнято Закон України «Про звернення громадян». У 1997 р. нашою країною було ратифіковано Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин, Кредитну угоду (Проект підтримки соціального захисту) між Україною та Міжнародним банком реконструкції і розвитку, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Перший протокол та наступні протоколи № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції, Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; у 1998 р. – Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»; у 1999 р. – «Про концесії», «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки»; у 2000 р. прийнято Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр., закони «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»; у 2001 р. – «Про органи самоорганізації населення», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та

молоддю», «Про охорону дитинства», «Про політичні партії в Україні», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням»; у 2002 р. затверджено Державну програму зайнятості населення на 2001 – 2004 рр., прийнято Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»; у 2003 р. затверджено Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004 – 2008 рр. (втратила чинність), прийнято закони «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (втратило чинність), «Про соціальні послуги», Цивільний кодекс України (втратив чинність), Господарський кодекс України (втратив чинність); у 2004 р. – закони «Про заборону репродуктивного клонування людини», «Про правові засади цивільного захисту» (втратив чинність), «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», а також, що мало значення для формування подальшого законодавства України, – Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; у 2005 р. – закони «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»; у 2006 р. Україна приєдналась до міжнародних Конвенцій щодо заходів захисту дітей та ратифікувала Європейські конвенції.

Основними нормотворчими документами цього часу є ратифіковані міжнародні акти, що регламентують права та свободи людини і мають соціально-гуманітарне спрямування розвитку громадянського суспільства, що, у свою чергу, вплинуло на формування національного законодавства.

Наступний кроком був перехід від «запозичення» інститутів до їх «культивування» або «вироснування», спираючись на найбільш «перспективні» інноваційні соціальні практики, які вже склалися в соціальному середовищі Заходу, шляхом прийняття відповідних нормативних актів (можливо, на

першому етапі – в порядку експерименту), але попередній етап не закінчив своє формування.

У 2007 р. на законодавчому рівні документи стосовно громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку практично не приймалися, лише 2008 р. було прийнято Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей», а 2009 р. – Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» та Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що дав поштовх подальшому розвитку соціального напрямлення. 2010 р. ознаменувався ухваленням законів України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік», «Про соціальний діалог в Україні», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»; 2011 р. – «Про доступ до публічної інформації», «Про волонтерську діяльність», а також ратифікацією міжнародних угод. Плідним у цьому сенсі став 2012 р., коли були прийняті закони України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про зайнятість населення», «Про інститути спільного інвестування», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про правила етичної поведінки» та найбільш вагомий серед них – «Про громадські об'єднання».

Сьогодні вже починається підведення підсумків зазначених вище етапів, але вони ще не мають завершеного характеру і продовжують своє формування та розвиток.

Так, Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 було затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи з її реалізації. У Стратегії виділено вихідні умови та низку проблем у цьому напрямку. Визначені мета (*ідея*), пріоритети, принципи, завдання та шляхи (*технології*) реалізації такої політики. Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначено створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах

безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян. Зазначено, що ця політика має бути спрямована на вдосконалення правових механізмів і практики демократії участі. Визначено *суб'єктів реалізації державної політики* сприяння розвитку громадянського суспільства. Серед них – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства, а також Координаційна рада з повноваженнями моніторингу та оцінки стану виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів, аналізу ефективності реалізації Стратегії, підготовки пропозицій щодо актуалізації її положень, коригування Плану першочергових заходів, щорічних планів. Передбачено два етапи виконання Стратегії: короткостроковий (створення умов) – до 2015 р. та довгостроковий (створення розвиненого громадянського суспільства) – до 2020 р. [2].

Стратегічними пріоритетами публічної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначено [2]:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;

- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;

– сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Серед основних підходів до розбудови громадянського суспільства в Україні, що містяться в Стратегії, є [2]:

– спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);

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

– надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України;

– орієнтація на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання);

– вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі. Сутність останньої полягає в активній участі людини в суспільних процесах та формуванні при цьому відповідних цінностей, типів поведінки щодо необхідності участі у громадському житті;

– використання демократії участі як соціального інструменту, що сприятиме розвитку існуючих форм безпосередньої й представницької демократії та має стати основою суспільного розвитку;

– створення умов для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості й прозорості діяльності влади, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації державної політики на всіх рівнях;

– підвищення рівня суспільної компетентності та довіри до влади, гарантування становлення демократії в Україні шляхом гармонійного поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади;

– спрямовання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній та конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

– створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи з її реалізації. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14621.html>.
3. Верховна Рада України / Офіційний сайт. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/ru>
4. Червякова О. В. Аналіз та узагальнення досліджень з державного управління щодо формування громадянського суспільства / О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. – Серія: Управління. – К. : ВПЦ АМУ, 2013. – Вип. 2/2013. – С. 222–232.
5. Червякова О. В. Визначення стратегічного вектору суспільного розвитку за основними напрямками глобалізаційних впливів / О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. – Серія: Управління. – К. : ВПЦ АМУ, 2013. – Вип. 1/2014. – С. 172–181.

Chervyakova O. Legal framework formation of civil society as an institutional mechanism for Public Policy in Ukraine.

We consider the formation and development of public policy in Ukraine under the influence of the processes connected with the institutional mechanism. Highlight stages of regulatory right of civil society in Ukraine since the adoption of the Constitution. Specified strategic priorities of public policy to promote the development of civil society in Ukraine.

Key words: public policy, community, civil society, institutional mechanism.

Червякова О. В. Нормативно-правовое поле формирования гражданского общества как институциональный механизм публичной политики в Украине.

Рассмотрено формирование и развитие публичной политики в Украине под влиянием процессов, связанных с институциональным механизмом. Выделены этапы нормативно-правового формирования гражданского общества в Украине со времен принятия Основного Закона. Определены стратегические приоритеты публичной политики содействию развития гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: публичная политика, общество, гражданское общество, институциональный механизм.