

## ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*У статті розкривається зміст таких понять, як державна політика та механізми реалізації державної політики. Здійснюється аналіз механізмів державного управління, визначається їх сутність та роль у реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** державна політика, механізми державного управління, громадянське суспільство, правовий механізм державного управління.

*В статье раскрывается содержание таких понятий, как государственная политика и механизмы реализации государственной политики. Осуществляется анализ механизмов государственного управления, определяется их сущность и роль в реализации государственной политики в сфере развития гражданского общества.*

**Ключевые слова:** государственная политика, механизмы государственного управления, гражданское общества, правовой механизм государственного управления.

*The article reveals the meaning of concepts such as state policies and mechanisms for the implementation of public policy. The analysis of the mechanisms of state control is determined by the nature and role of public policy in the field of civil society.*

**Key words:** public policy, mechanisms of governance, civil society, the legal mechanism of governance.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Процес державного управління передбачає постійне вирішення завдань, що виникають при зміні соціально-економічної ситуації в країні. Держава, будучи похідною від суспільства, покликана вирішувати ці завдання разом із суспільством і в інтересах суспільства.

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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Питання державної політики, її аналіз досліджують такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Д. Андерсон, М. Пол Браун, Т. Брус, Е. Водунг, Т. Дай, О. Кучеренко, Ю. Міган, Леслі А. Пал, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, К. Фрідріх та ін.

Загальні питання державного політики у сфері розвитку громадянського суспільства та її складових

вивчали В. Авер'янов, В. Барков, В. Бех, М. Бойчук, О. Дергачов, Б. Замбровський, А. Карась, В. Костицький, Б. Кухта, М. Лукашевич, М. Михальченко, Р. Рябов, П. Рябчук, А. Слюсаренко, М. Томенко, Л. Шкляр, Г. Щедрова, Г. Чапала, Р. Чорногор та ін. У той же час, дослідженню механізмів реалізації державної політики, у сфері розвитку громадянського суспільства, у тому числі й правовому, приділено недостатньо уваги.

Тому **мета** статті полягає у визначенні й розкритті змісту правового механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

У сучасній науковій літературі на сьогодні існує велика кількість визначень державної політики. Так, зокрема, у колективній монографії за редакцією І.О. Кресіної автори визначають державну політику як систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни, специфікою якої є те, що вона реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус [1, с. 35].

Владним інструментом цього механізму виступає державне управління.

Механізм реалізації державної політики розглядається в широкому й у вузькому значенні. На думку О. О. Труша, у першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [2, с. 432].

Одним з основних механізмів державного управління є правовий. За його допомогою поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права. Необхідною умовою функціонування правового механізму є діяльність державних органів. Саме держава як апарат політичної влади формує правовий простір для функціонування суспільства, у тому числі й громадянського.

Діяльність держави у сфері розвитку громадянського суспільства регулюється насамперед нормативно-правовими актами, які умовно можна поділити на міжнародні та національні. До перших належать такі, як Статут Ради Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок відповідно до Факультативного протоколу до неї, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про права інвалідів відповідно до Факультативного протоколу до неї, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права відповідно до Першого факультативного протоколу для нього та Угода про асоціацію між Україною та ЄС, які є основою розвитку громадянського суспільства [3, с. 7].

Так, згідно з вищезазначеними документами, Україна має низку міжнародних зобов'язань щодо забезпечення права на свободу об'єднання, свободу мирних зібрань та доступу до інформації тощо як основи розвитку громадянського суспільства. Так, наприклад, стаття 3 Статуту Ради Європи визначає, що кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства закону та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, що знаходяться під його юрисдикцією [4].

Також, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була ратифікована Україною у 1997 році, зазначається, що уряди знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основні свободи, які складають підвалини справедливості і миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній

демократії, а з іншого – завдяки загальному розумінню і дотриманню прав людини, від яких вони залежать, сповнені рішучості, як уряди європейських країн, що є однодумцями і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права, зробити перші кроки до колективного забезпечення певних прав, проголошених у Загальній декларації прав людини [5].

Посилення ролі громадянського суспільства також є одним із засобів досягнення цілей інтеграції України до ЄС. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, переговори щодо якої наразі досі тривають, повинна стати, з одного боку, інструментом поглиблення відносин між Україною та ЄС, а з іншого – подальшої трансформації України в державу з плюралістичною демократією і вільною ринковою економікою [6, с. 5].

Національне законодавство, що регулює діяльність держави у сфері розвитку громадянського суспільства, у свою чергу, можна поділити на окремі та загальні нормативно-правові акти. Базовий понятійний апарат, принципи, цілі, завдання, основні напрями державної політики у цій сфері формуються у загальносистемних правових актах.

Здійснюючи аналіз національного законодавства необхідно зазначити, що на сьогодні проведено велику законодавчу роботу щодо забезпечення становлення та функціонування громадянського суспільства в державі. До базових нормативних актів належать, передусім, Конституція України, яка була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Основний Закон закріплює вихідний принцип громадянського суспільства, згідно з яким суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що зазначено у частині першій статті 15 [7].

Також конституційно закріпленими є положення що стосуються розбудови в Україні правової держави, що є передумовою формування та розвитку громадянського суспільства, а саме: принципів верховенства правового закон (права) і поділу влади (статті 1, 6, 8). Так, наприклад, стаття 1 Конституції України визначає, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна правова держава.

Особливе місце в Конституції України має закріплення прав і свобод людини і громадянина. Підтвердження цього можна знайти в положенні статті 3, яка проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи 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. Ці положення Конституції України конкретизуються в окремому розділі «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що складається з 48 статей (статті 21-68), які закріплюють широкий спектр соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод.

Конституцією України також запроваджено інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, що визначено у статті 101 Основного Закону.

Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» від 1 липня 2010 року [8]. Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035 у 2007 році [9]. Першим із завдань Концепції є сприяння удосконаленню законодавчої бази з питань розвитку громадянського суспільства. Серед інших завдань Концепції – розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, створення належних умов для розвитку інститутів, формування громадянської культури суспільства, розвиток волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

Далі, здійснюючи аналіз національного законодавства, необхідно звернути увагу на Закон України «Про об'єднання громадян» (далі – Закон) від 16 червня 1992 року [10], який займає провідну роль у становленні громадянського суспільства в державі шляхом сприяння розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань.

Стаття 1 Закону визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Також Закон визначає основні принципи створення та діяльності об'єднань громадян, наприклад, стаття 6 говорить, що об'єднання громадян створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів, самоврядування, законності та гласності, а також вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності.

Безпосередній вплив на формування та становлення громадянського суспільства в Україні здійснюють й інші закони України, такі як Закон України «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», «Про соціальні послуги», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та ін.

Ця нормативна база також доповнена Указами Президента, які є невід'ємною частиною українського законодавства у сфері становлення громадянського суспільства. До них належать, по-перше, Указ

Президента № 638/2002 від 1 серпня 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» [11], який видано з метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію. Участь в управлінні державними справами. По-друге, Указ Президента № 854/2004 від 31 липня 2004 року «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Метою цього документа є зміцнення гарантій реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, утвердження в Україні народовладдя, розвиток громадянського суспільства. Також у зазначеному Указі Президента окреслено головні завдання для Кабінету Міністрів України, центральним і місцевим органам виконавчої влади, які передбачають створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.

Даний перелік необхідно доповнити ще кількома документами, які було видано Президентом України у 2012 році.

По-перше, це Указ Президента № 32/2012 від 25 січня 2012 року «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [13], створений з метою забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації державної політики, спрямованої на формування сприятливого середовища для дальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також передбачено створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжного органу при Президентові України. Також необхідно зазначити, що цей документ передбачає визнати таким, що втратив чинність Указ Президента України № 1276 від 15 вересня 2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

По-друге, Указ Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [14], виданий з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод

людини і громадянина. Важливо зазначити, що цим Указом затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

Також цим Указом затверджено план першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні з метою належної реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, приведення у відповідність з європейськими стандартами національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині спрощення процедур їх реєстрації, запровадження європейських механізмів контролю за діяльністю інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх сталого функціонування, сприяння розвитку місцевої демократії.

Вагомий внесок у формування нормативно-правової бази щодо забезпечення розвитку громадянсь-

кого суспільства в Україні здійснює й Кабінет Міністрів України. За роки незалежності видано численну кількість відповідних постанов та розпоряджень Уряду.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 1302 від 29 серпня 2002 року «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів виконавчої влади» [15], міністерства, центральні та місцеві органи виконавчої влади повинні забезпечувати недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації, а також регулярне оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації.

**Висновки.** Отже, аналіз правового механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про те, що сучасна українська правотворча та правозастосовна практика відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав.

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері має позитивну тенденцію. Протягом двадцятирічної історії існування незалежної української держави напрацьовано низку правових документів, що базуються насамперед на міжнародних стандартах, які є основою формування громадянського суспільства на сучасному етапі.

Треба також зазначити, що, насамперед, для подальшої реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні необхідне, по-перше, конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та по-друге, подальше удосконалення правового механізму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : [монографія / за ред. І. О. Кресіної]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
2. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – № 2. – С. 432–438.
3. Універсальний періодичний огляд (УПО). Права людини. Короткий довідник. – К. : ПРООН, 2011. – 18 с.
4. Статут Ради Європи. Міжнародний документ від 5.05.1949 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Міжнародний документ від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Красносільська А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / А. Красносільська // Громадянське суспільство. – 2012. – № 1 (19). – С. 4–6.
7. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України. Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527
9. Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. Про об'єднання громадян. Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
11. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади. Указ Президента від 1 серпня 2002 року № 683/2002 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
12. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента від 31 липня 2004 року № 854/2004 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
13. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента від 25 січня 2012 року № 32/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Указ Президента від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
15. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів виконавчої влади. Постановою Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 року № 1302 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

Рецензенти: *Коваль Г. В.*, к. політ.н.;  
*Сухорукова А. Л.*, к.н. держ.упр.

© Орцева О. С., 2012

*Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.*

**ОРЦЕВА Олена Сергіївна** – аспірант Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.  
**Коло наукових інтересів:** державні механізми формування громадянського суспільства.