

УДК 658.1:338.6:35.073(477)“2019”

А. Меляков

МЕХАНІЗМИ ЛЕГТИМАЦІЇ ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ДО 2020 Р.

Досліджено процес громадського обговорення проекту Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 р. Зроблено характеристику його ходу, масштабів та особливостей. Наведено найбільш поширені засоби легітимації Концепції на регіональному рівні. Визначено роль органів виконавчої влади, громадськості та експертного середовища у вдосконаленні змісту проекту. Доведено недостатньо активну участь у цьому процесі громадських рад та громадських гуманітарних рад.

Ключові слова: гуманітарний розвиток, громадські ради, державна політика, концепція, обговорення, регіон.

Протягом двадцяти двох років незалежності в Україні було зроблено три спроби прийняти основоположний документ у царині державної гуманітарної політики – Концепцію (Стратегію) гуманітарного розвитку (політики) України (далі – Концепція). Ці спроби були різними за масштабами, арсеналом використаних механізмів, ступенем наблизеності до кінцевої мети – прийняття відповідної Концепції (Стратегії) як закону. Неуспішність перших двох із них, які належать до 2001 р. та 2008 р., пояснюється низкою причин: відсутністю політичної волі тогочасного керівництва держави, загостреннями внутрішньопарламентської боротьби, складністю та багатоаспектністю гуманітарної проблематики, врешті-решт – змістом пропонованих документів, якому були притаманні розмитість основних положень, декларативність висновків, нечіткість визначених очікуваних результатів тощо.

Водночас, у 2008 р. вперше ініційовано і частково застосовано механізм публічного обговорення основних положень актуального на той час проекту Концепції гуманітарного розвитку, завдяки чому було акумульовано певний масив рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення змісту цього документа. Щоправда як згадані пропозиції, так і документ загалом залишилися не затребуваними, не набули форми завершеного нормативного акта, також були піддані критиці і засоби легітимації проекту. Таким чином, як і застерігав П. Петровський, задекларовані положення Концепції-2008 “залишилися благими побажаннями” [1].

У 2011 р. втретє розпочинається впорядкування гуманітарної сфери України, яка, за влучним висловом А. Єрмолаєва, залишається “стихійно організованою” [2], а вже у 2013 р. прийняття Концепції визначено як “нагальна вимога часу” на найвищому державному рівні [3]. Процес вдосконалення актуальної редакції Концепції триває понад два роки і хронологічно відповідає періоду 2011 – 2013 рр. До обговорення її положень залучені колективи навчальних і наукових установ, закладів культури і охорони здоров’я, члени громадських об’єднань і співробітники центральних органів виконавчої влади. Окремий дослідницький інтерес, на нашу думку, становить участь у вдосконаленні змісту Концепції-2011 тощо таких консультативно-дорадчих органів, як регіональні громадські ради (далі – ГР) та громадські гуманітарні ради (далі – ГГР) при обласних державних адміністраціях.

Звертаючись до термінологічної складової проблеми, відзначимо, що в межах цієї статті під “механізмами легітимації” ми будемо називати систему засобів, за допомогою яких органами виконавчої влади популяризуються та доопрацьовуються основні положення проекту Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 р. Джерельна база пропонованого матеріалу складається, серед іншого, з результатів трирічного моніторингу рубрик “Громадська гуманітарна рада”, а також рубрик “Громадська рада”, що розміщені на офіційних інтернет-сайтах усіх обласних державних адміністрацій та АР Крим.

Серед фахівців, науковий доробок яких має важливе значення для розуміння сучасної державної гуманітарної політики, можна назвати: В. Карлову, О. Литвиненку, В. Пироженку, А. Попку, М. Поповича, Вадима Скуратівського, Віталія Скуратівського, М. Степико, В. Трощинського. Різноманітні аспекти гуманітарного розвитку української держави знайшли відображення в публікаціях Ю. Богущого, В. Гриневича, О. Дніпрова, М. Жулинського, Ю. Кальниша, С. Овчаренко, О. Розумної, Л. Юрчук. Широкий спектр думок стосовно перспектив розвитку гуманітарної політики презентовано на сторінках періодичної преси.

Відзначимо статті П. Петровського як чи не єдині в історіографії питання, що безпосередньо присвячені аналізу змістовної частини тогочасних варіантів проекту Концепції гуманітарного розвитку. Значна частина емпіричної бази цієї статті утворена за результатами аналізу роботи ГР та ГТР при ОДА, тож вважаємо за потрібне згадати науковців, які присвятили свої дослідження діяльності цих консультативно-дорадчих органів. Це, зокрема: Т. Андрійчук, В. Бульба, А. Береза, А. Крупник, М. Лациба, Г. Палій, О. Резнік, С. Рудницький та інші.

Водночас історія створення проекту Концепції та хід її обговорення на сьогодні не стали предметом окремої уваги з боку науковців у галузі державного управління. Залишаються на периферії дослідницьких зацікавлень і форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства у контексті вироблення концептуальних засад державного управління гуманітарним розвитком.

Мета статті – аналіз ефективності механізмів легітимації проекту Концепції гуманітарного розвитку України до 2020 р.

У протокольному дорученні від 11 листопада 2011 р. ГТР при Президентові України визначено такий перелік організаторів громадського обговорення проекту Концепції: НАН України, Національна академія педагогічних наук, Національна академія правових наук, Національна академія мистецтв, Спілка ректорів вищих навчальних закладів України. Відповідно до цього доручення, згадані вище академії та спілка не пізніше 22 грудня 2011 р. мали доопрацювати на спільному засіданні проект Концепції вже з урахуванням проведеного громадського обговорення. 6 грудня 2011 р. відповідне доручення НАНУ зробив Прем’єр-міністр України. Вдосконалений проект Концепції розглядався Президією Спілки ректорів вищих навчальних закладів на засіданні, що було проведене 20 грудня 2011 р. на базі НУ “Юридична академія ім. Ярослава Мудрого”, а 14 лютого 2012 р. проект став предметом дискусії на спільному засіданні Колегії Міністерства культури та Президії Національної академії мистецтв. Проте, станом на 1 листопада 2013 р. не відбулося “спільного засідання усіх академій разом з Гуманітарною радою і в присутності Президента України”, яке було анонсовано секретарем відповідної ради ще в листопаді 2011 р. Протягом 2012 – 2013 рр. ГТР при Президентові України збиралася на чотири засідання, на трьох із яких розглядалося питання проведення загальнодержавного

святкування 200-річчя від дня народження Т. Шевченка. Парадоксом можна назвати і відсутність проекту Концепції на сторінці ГГР офіційного інтернет-представництва Глави держави [4].

Протягом травня – вересня 2012 р. у регіонах України проводилася масштабна робота з оприлюднення проекту Концепції-2011 із подальшим обговоренням та виробленням пропозицій до вдосконалення її змісту. Відзначимо, що через низку обставин, які гідні окремого вивчення, на сьогодні в інформаційному полі розміщено три варіанти Концепції: 1) не актуальний на сьогодні проект зразка 2008 р., що був розроблений Національним інститутом стратегічних досліджень; 2) найбільший за обсягом проект (58 с.) авторства НАН України, поява якого датується 2011 р.; 3) скорочений (8 с.) і доопрацьований варіант Концепції-2011, запропонований для громадського обговорення влітку 2012 р.

Як правило, основними виконавцями розпоряджень щодо здійснення публічного обговорення Концепції визначалися управління/департаменти внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю та управління/департаменти освіти і науки ОДА. Сукупність заходів, ініційованих цими підрозділами, розглянемо нижче:

– інформування, в ході якого Концепція розміщувалася на сторінках офіційних інтернет-ресурсів ОДА, РДА, міськрад, із подальшим проведенням електронних консультацій із громадськістю;

– винесення питання щодо обговорення Концепції як чільної тематики Єдиного дня інформування населення регіону;

– зустрічі, збори, наради, під час яких обговорення Концепції відбувалося в робочому порядку працівниками організацій, установ, підрозділів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– “круглі столи” із залученням експертів у галузі освіти, науки, культури, соціальної політики;

– власне публічні громадські слухання, що проводилися за ресурсної підтримки відповідних підрозділів обласних державних адміністрацій і мали характер зустрічей їх посадових осіб із представниками громадськості;

– популяризація Концепції в студентському та учнівському середовищі шляхом проведення ознайомчих лекцій у літніх дитячих таборах, під час організаційних заходів, присвячених початку нового навчального року;

– організація тематичних полицок та книжкових виставок у бібліотечних установах;

– розміщення тексту проекту Концепції на сторінках друкованих видань комунальної форми власності;

– трансляція тематичних радіо- та телепрограм на місцевих каналах.

Ефективність цих заходів, якість інформації отриманої в результаті їх проведення, не може бути оцінена однозначно. Доречні і змістовні пропозиції висловлювалися фахівцями у галузі охорони здоров'я, соціальної політики, значна кількість конкретних зауважень і корисних доповнень була акумульована в результаті проведення експертних “круглих столів”, на зборах трудових колективів наукових та навчальних установ. Водночас в інформаційному полі поодинокими є приклади участі в цьому процесі представників студентської молоді, зокрема студентських наукових товариств, органів студентського самоврядування. З іншого боку, навіть в найбільшому за обсягом варіанті Концепції, не зважаючи на наявність розділів про освіту і розвиток громадянського суспільства, словосполучення “студентське самоврядування” не трапляється жодного разу.

Спірною є ефективність оприлюднення тексту Концепції через датований радіозв'язок, адже, наприклад, міське населення таким джерелом отримання інформації практично не користується, натомість віддаючи перевагу радіостанціям FM-діапазону, які в абсолютній більшості є приватними. Передчасним, на нашу думку, є проведення обговорення в середовищі старшокласників, адже розуміння основних положень документа передбачає наявність знань, яких молоді люди ще не мають з об'єктивних причин. Пік активності у проведенні консультацій/обговорення (липень-серпень) збігся в часі з періодом літніх канікул. Із цієї причини можемо висловити сумнів щодо продуктивності опрацювання проекту Концепції представниками педагогічних колективів середніх навчальних закладів, інших закладів освіти. В стані цейтноту працювали відповідальні посадові особи обласних управлінь науки і освіти, керівництво вищих навчальних закладів. Причиною цього є незначний проміжок часу, відведений МОНУ для обговорення проекту. Так, відповідний лист датується 20 серпня, навчальний рік починається 1 вересня, а вже до 10 вересня відповідальні виконавці мали б доповісти про результати обговорення [5]. Останнє, за такого підходу, фактично перетворюється на "інформування".

Відповідно до чинного законодавства, результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті. Там само має розміщуватися і протокол, складений за результатами громадських слухань, зустрічей із громадськістю, проведення "круглих столів" [6]. Таким чином, неухильне дотримання наведених положень сприятиме формуванню сукупності джерел, що дадуть змогу відслідковувати хід дискусій, досліджувати увесь спектр думок стосовно основних положень проекту Концепції гуманітарного розвитку України. Втім розміщення повнотекстових протоколів та розгорнутих звітів щодо проведення громадських обговорень залишається швидше винятком.

Окремої уваги заслуговує участь в обговоренні проекту Концепції-2011 таких консультативно-дорадчих органів, як громадські ради, що існують при обласних та районних державних адміністраціях. У попередніх розвідках нами показано, що, за наявності відповідного ресурсу, роль громадських рад в реалізації гуманітарної політики на рівні регіону може бути достатньо значимою [7]. Ради об'єднують в своєму складі від 25 – 30 до 130 – 150 осіб, які репрезентують на рівні району та області інтереси інститутів громадянського суспільства. Своє місце серед них посідають НДО, що ставлять за мету здійснення соціальної підтримки, проведення культурно-просвітницької роботи, діяльності з патріотичного виховання молоді, тобто сприяння у вирішенні проблем, які знайшли своє відображення і на сторінках документа, що є предметом цієї статті. Вищенаведене дає підстави розраховувати на активність із боку як громадських рад загалом, так і окремих їх комітетів у справі вдосконалення змісту Концепції шляхом вироблення та оприлюднення відповідних пропозицій.

Натомість, опрацювання сторінок "громадська рада" на офіційних веб-сайтах ОДА та АР Крим засвідчує зворотнє. Так, проект Концепції-2011 став предметом дискусії під час засідань громадських рад при Запорізькій (14.09.2012 р.), Сумській (протягом 07.2012 р.), Херсонській (19.06.2012 р.), Хмельницькій (19.07.2012 р.) обласних державних адміністраціях. Ще в декількох регіонах, зокрема на Черкащині, дані про опрацювання Концепції знаходимо в планах обласної ГР. Як надзвичайно високу можемо охарактеризувати активність членів ГР при Львівській ОДА. Відомості щодо обговорення

цього документа громадськими радами в інших областях України на інтернет-сторінках їх ОДА відсутні. Проте, ті області де Концепція була опрацьована членами ГР, долучилися до вироблення конкретних і змістовних пропозицій, зробили свій внесок у концептуальне оформлення державної гуманітарної політики. Одночасно необхідно наголосити на характерній рисі інформаційного супроводження діяльності громадських рад яка, в контексті цього дослідження має очевидно негативний зміст. Як засвідчив проведений моніторинг, із формуванням нового, а точніше – оновленого складу обласних ГР, відомості щодо змісту роботи попередників нерідко видаляються з відповідної інтернет-сторінки.

Фактично були виведені за коло як творців, так і суб'єктів легітимації цього документа громадські гуманітарні ради, що стає очевидним після опрацювання протоколів засідань ГР при Президентові України. За понад три роки існування цих консультативно-дорадчих органів, регіональні гуманітарні ради отримали вказівки від центральної ГР лише один раз. Зокрема, 29 червня 2010 р. головам регіональних гуманітарних рад доручалося провести широке громадське обговорення проекту Концепції створення суспільного телебачення. На двох засіданнях Ради 30 червня 2011 р. та 11 листопада 2011 р. порушувалися питання щодо вдосконалення змісту Концепції та організації її обговорення. За цього жодних доручень на адресу регіональних гуманітарних рад зроблено не було. Як результат, проект Концепції-2011 р. став предметом розгляду на засіданнях лише трьох із усіх регіональних громадських гуманітарних рад України, що підтверджується даними, вміщеними в табл. 1 [8 – 14].

Таблиця 1

**Кількісні параметри участі регіональних ГР
в обговоренні проекту Концепції-2011, станом на 01.11.2013 р.**

Область	Кількість засідань ГР у 2011 – 2013 рр.	Кількість розглянутих питань	Інформація щодо обговорення проекту Концепції	Дата розгляду проекту Концепції
Волинська	4	11	наявна	18.06.12 р.
Житомирська	1	5	відсутня	---
Київська	1	3	відсутня	---
Кіровоградська	4	9	відсутня	---
Полтавська	9	27	наявна	25.09.12 р.
Херсонська	11	28	наявна	03.07.12 р.
Чернігівська	4	5	відсутня	---

Для об'єктивного сприйняття наведених фактів необхідно враховувати надзвичайно низьку якість інформаційного супроводу, відсутність належного планування та систематичності в роботі регіональних ГР. Наприклад, матеріали Концепції готувалися до обговорення на засіданні ГР при Чернігівській ОДА. Проте, чи був проведений відповідний захід, з'ясувати не можливо через відсутність відповідних даних. Як показано в табл. 1, відомості про діяльність цих консультативно-дорадчих органів систематично розміщують лише сім обласних державних адміністрацій. В деяких інших регіонах (Донецька, Івано-Франківська, Миколаївська, Харківська, Чернігівська області) ГР існують і мають у своєму активі конкретні здобутки, які, тим не менше, належно не висвітлюються на офіційних інтернет-ресурсах відповідних ОДА. Враховуючи вищенаведене, можемо припустити, що обговорення проекту Концепції-2011 на

засіданнях гуманітарних рад трьох зазначених областей було персональною ініціативою керівників регіонів.

Водночас, не має підстав стверджувати про ігнорування потужного інтелектуального потенціалу членів регіональних ГПР під час обговорення та вдосконалення змісту Концепції. Аналіз ходу обговорення Концепції в регіонах доводить, що більшість із них долучилися до цього процесу не як члени консультативно-дорадчого органу, але в якості керівників та провідних співробітників вищих навчальних закладів, медичних установ, закладів культури тощо.

З урахуванням вищевикладеного, можемо запропонувати певні висновки та перспективні напрями подальших досліджень. Варіанти Концепції 2001 р., 2008 р. та 2011 р. були розроблені за ініціативи вищого керівництва України. В їх підготовці брали участь співробітники провідних наукових установ України. На центральному рівні доопрацювання актуального на сьогодні проекту Концепції відбувалося за участі Національної академії педагогічних наук, Національної академії правових наук, Національної академії мистецтв, Спілки ректорів вищих навчальних закладів України.

Станом на листопад 2013 р., пройшовши широке громадське обговорення, отримавши численні пропозиції щодо вдосконалення змісту, проект Концепції перебуває у невизначеному стані понад 14 місяців і, на кінець поточного року, не має перспектив для прийняття як закону. Отже, де-факто збувається застереження академіка М. Поповича, який ще у 2011 р. визначав перспективу прийняття Концепції гуманітарного розвитку як “не підйомну задачу” [15].

На регіональному рівні було застосовано низку законодавчо регламентованих форм проведення громадських обговорень. Найбільш поширеними серед них були електронні консультації, зустрічі з громадськістю, меншою мірою – громадські слухання. Переважно результати наведених заходів не оприлюднювалися в установленому порядку, тож оцінити їх ефективність складно через брак емпіричної бази. Відзначимо, що в ході громадського обговорення проекту Концепції-2011 практично не проводились теле- та радіодебати, Інтернет-конференції.

Неоднозначною є оцінка діяльності обласних державних адміністрацій. З одного боку, всі без винятку ОДА долучилися до справи інформування громадян про зміст проекту Концепції, запропонували різноманітні форми громадського обговорення. З іншого – виключність із процесу обговорення консультативно-дорадчих органів засвідчує наявність недопрацювань із боку відповідальних посадових осіб облдержадміністрацій у справі координації зусиль та консолідації інтелектуального потенціалу регіональної наукової еліти, творчих спілок, представників “третього сектору”.

Безперечним позитивним наслідком обговорення є масив доповнень, зауважень та пропозицій, висловлених експертами та громадськістю. Водночас говорити про реальне використання цього колективного інтелектуального ресурсу на практиці державного управління гуманітарною сферою нам уявляється передчасним, внаслідок відсутності в інформаційному просторі остаточного, узгодженого всіма суб’єктами процесу варіанту Концепції.

За задумом ініціаторів створення Концепції, вона повинна стати могутнім консолідуючим чинником для суспільства. З огляду на це, одним із перспективних засобів її легітимації нам вбачається розробка аналогічних документів регіонального масштабу. До процесу обов’язково мали б бути залучені Громадська гуманітарна рада при ОДА та Громадська рада при ОДА, або принаймні окремі її комітети. Опрацьований

консультативно-дорадчими органами варіант регіональної Концепції виноситься на сесію обласної ради з метою її ухвалення та подальшої імплементації в практику реалізації гуманітарної політики на регіональному та загальнодержавному рівнях.

Література

1. Петровський П. М. Концепція гуманітарного розвитку України: теоретико-методологічні аспекти осмислення / П. М. Петровський // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2. — К. : НАДУ, 2008. — С. 31.
2. Посильна допомога експертів “Дня” Президенту, який замислився над проблемами гуманітарної політики // День [Текст]. — № 117. — 2011. — 8 лип.
3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2013. — С. 152.
4. Громадська гуманітарна рада [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/humanities_council.html.
5. Щодо обговорення Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : лист МОНмолодьспорту № 1/9-584 від 20.08.2012 р. — Режим доступу : http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/30817.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
7. Кучабський О. Г. Громадські ради в системі управління гуманітарним розвитком регіонів / О. Г. Кучабський, А. В. Меляков // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (39). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. — С. 32—40.
8. Громадська гуманітарна рада [Електронний ресурс] / Київська обласна державна адміністрація. — Режим доступу : http://koda.gov.ua/gromadska_gumanitarna_rada.
9. Громадська гуманітарна рада [Електронний ресурс] / Херсонська обласна державна адміністрація. — Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua/ua/obshhestvennyjj-gumanitarnyyj-sovet>.
10. Діяльність Громадської гуманітарної ради та її рішення [Електронний ресурс] / Кіровоградська обласної державної адміністрації. — Режим доступу : http://uvr.kr-admin.gov.ua/index.php?page=Subjects/gum_rada.html.
11. Діяльність регіональної ради гуманітарного розвитку [Електронний ресурс] / Волинська обласна державна адміністрація. — Режим доступу : http://www.voladm.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=335.
12. Протокольні рішення громадської гуманітарної ради. Громадська гуманітарна рада [Електронний ресурс] / Житомирська обласна державна адміністрація. — Режим доступу : http://www.zhitomir-region.gov.ua/article.php?_g_guman_rada.
13. Протокольні рішення Ради гуманітарного розвитку при голові Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. — Режим доступу : http://www.publicpolinfo.gov.ua/humanitarian_council/protocol_resolutions.
14. Рішення Ради – база даних протоколів. Громадська гуманітарна рада при голові облдержадміністрації [Електронний ресурс] / Чернігівська обласна державна адміністрація. — Режим доступу : http://cg.gov.ua/index.php?id=4327&tp=1&pg=single_page.php.

15. Кузнецова І. Я чудово почуваюся як секретар Гуманітарної ради – Ганна Герман (14.11.2011 р.) / І. Кузнецова // Радіо Свобода [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24390675.html>.

A. Melyakov

**MECHANISMS OF LEGITIMATION OF THE PROJECT OF CONCEPTION
OF HUMANITARIAN DEVELOPMENT OF UKRAINE TO 2020**

The process of public discussion of the project of Conceptions of humanitarian development of Ukraine to 2020 is studied. Description of its move, scales and features is done. The most widespread methods of legitimation of Conception at regional level are presented. The role of executive bodies, the public and experts in the improvement of maintenance of the project is defined. Non-active part of public councils and public humanitarian councils in this process is proved.

Key words: humanitarian development, public councils, public policy, conception, discussion, region.