

# «Ефективний діалог» держави і громадянського суспільства як передумова становлення консенсусної демократії

22



Юрій МІРОШНИЧЕНКО,  
доктор юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного,  
муніципального і міжнародного  
права юридичного факультету  
ХНУ імені В. Н. Каразіна,  
народний депутат України



**Останніми роками науковці, політики і юристи, які досліджують проблеми становлення демократичної держави та громадянського суспільства, дедалі частіше вживають такі терміни, як «консолідована демократія», «консолідація демократії», «консенсусна демократія» тощо. Збільшується також кількість громадян, котрі розуміють, що Україна, як нова демократична держава, не може функціонувати й стабільно розвиватися без вироблення єдиного вектора свого розвитку, без постійного пошуку та досягнення компромісів як між громадянами усіх регіонів, національностей, етнічних і релігійних груп, так і між основними політичними силами в представницьких органах влади, а також між державними органами та інститутами громадянського суспільства, що виступають на захист і забезпечення тих чи інших прав, свобод та інтересів людини і громадянина.**

Усе це змушує політиків робити взаємні поступки й доходити консенсусу з багатьох питань подальшого суспільного розвитку, а науковців – до творчого пошуку нових механізмів (форм, методів, способів і засобів) досягнення компромісів і вироблення правових умов для прийняття відповідних консенсусних рішень. Адже «успішність процесів формування політичної, загальногромадянської нації, що передбачає винайдення суспільного компромісу стосовно норм і суспільних цінностей, легітимності влади, залежить від паралельних процесів демократизації держави, формування консолідованої демократії» [1, с. 36].

Концепція консенсусної демократії як новітньої моделі управління суспільними справами розробляється фахівцями багатьох держав світу з метою подолання однієї з найслабших сторін сучасної демократії – принципу більшості. Згідно з цією концепцією головним є досягнення консенсусу (згоди, злагоди) всіх сторін, які зацікавлені у вирішенні конкретного суспільно важливого питання (чи проблеми). Зазначені фактичні обставини актуалізують наукові дослідження всіх питань становлення в Україні консенсусної (консолідованої) демократії, зокрема її конституційно-правового, законодавчого та нормативно-правового забезпечення.

Процес управління суспільними і державними справами в сьогоденному світі передбачає не лише пошук компромісів і досягнення консенсусів між основними

політичними силами у представницьких органах влади, а й пошук відповідних компромісів і спільне вироблення консенсусних рішень у процесі взаємодії держави (державних органів) з інститутами громадянського суспільства. І «проблема налагодження взаємовідносин держави з громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні .... Україна перебуває в процесі напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань» [2, с. 22].

Отже, предметом нашого дослідження в цій статті є питання сутності ефективного діалогу (ефективної взаємодії) держави і громадянського суспільства як необхідної передумови становлення в Україні консенсусної демократії.

Варто почати з того, що у статті 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року [3] «утвердження громадянського суспільства» визнано «гарантією демократичного розвитку держави» та однією з основних засад її внутрішньої політики.

Саме тому в межах зазначеного напрямку внутрішньої політики держави українська влада останніми роками досягла відчутного поступу в питанні створення правових, інституційних і організаційних умов для становлення та подальшого розвитку громадянського суспільства. Нагадаю, що з метою формування сприятливого середо-



вища для подальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів із державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина Указом Президента України № 32/2012 від 25 січня 2012 року [4] створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, визначено її склад і затверджено положення.

Відразу ж на виконання згаданого указу Національним інститутом стратегічних досліджень із залученням представників інститутів громадянського суспільства було підготовлено доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні [2], у якій не лише з'ясовано реальний стан розвитку громадянського суспільства, а й сформульовано чіткі та конкретні пропозиції щодо подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення. У доповіді також йдеться, що «попри наявні недосконалості в законодавчому регулюванні процедур участі громадян у прийнятті рішень (громадські ради та консультації з громадськістю), більшість проблем знаходиться у площині практики правозастосування» [2, с. 49]. Варто підкреслити, що протягом останніх майже двох років українська влада все-таки врегулювала більшість із зазначених «недосконалостей» у законодавстві України.

Також з метою розв'язання багатьох (у тому числі правозастосовних) проблем і створення передумов для подальшого становлення громадянського суспільства Указом Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року [5] затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, у якій, зокрема, зазначено, що:

**«державі і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою заінтересовані в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії»;**

«аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави», зокрема «зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування **замість налагодження ефективного діалогу із суспільством»;**

**«позитивні приклади налагодження ефективної співпраці ... є поодинокими, а не системною практикою.** Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості **замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку»** (виділено мною. – Авт.).

Виходячи із зазначеного, у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2013 році» наголошується на необхідності **«створення концепції ефективної взаємодії** між виконавчою вертикаллю влади і громадською самоорганізацією на горизонтальному рівні (іншими словами, вертикаль влади має бути доповнена її горизонталлю)» [6, с. 297]. Очевидно, створення такої концепції ефективної взаємодії передбачає проведення ґрунтовного наукового аналізу всіх механізмів (способів, інструментів, форм) взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами (органами місцевого самоврядування), виокремлення з них тих, які вже визнані неефективними (нерезультативними та непродуктивними), а також тих, які, навпаки, показали свою високу ефективність, тому мають бути поширені в правозастосовній практиці розбудови громадянського суспільства. Під час напрацювання такої концепції варто також мати на увазі, що «результативність взаємодії органів державної влади та громадськості потребує сьогодні не стільки винаходу нових механізмів і процедур, скільки **поширення якісної практики** вже визначених законодавством, а саме: консультацій із громадськістю, громадських слу-

хань, соціального діалогу тощо» [6, с. 210]. Очевидно, під «якісною практикою» знову ж таки треба розуміти всі можливі варіанти (форми, засоби і способи) взаємодії держави і громадянського суспільства, які можна вважати «ефективними».

Залишаються лише запитання: яку практику можна вважати «якісною» та які критерії «ефективного діалогу» чи «ефективної взаємодії»?

Для більшого розуміння сутності категорії «ефективний діалог» проведемо аналогію із законодавчо визначеними поняттям «соціальний діалог». Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» «соціальний діалог – **процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами** соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» (виділено мною. – Авт.).

Формулюючи наведене поняття, законодавець наповнив його якісними характеристиками змісту такого «діалогу», визначивши його основні цілі, завдання та бажані результати. Фактично всі зазначені вище складові категорії «соціальний діалог» тою чи іншою мірою узгоджуються зі змістом таких категорій, як «консенсус» і «компроміс». Так, зокрема, в українській «Юридичній енциклопедії» термін «консенсус», що походить від латинського слова *consensus* і перекладається як «згода, єдність, однотайність», розглядається у двох значеннях. У першому значенні «консенсус» тлумачиться як «взаємна згода, єдність, спільність позицій, що формуються та утверджуються в суспільстві й державі, де різні суспільні групи з притаманними їм відмінностями у поглядах, нерідко протилежними інтересами, зумовленими соціальними, політичними, національними, релігійними та іншими особливостями, погоджуються й об'єднуються навколо спільних для суспільства, держави проблем їхнього співіснування, спільної життєдіяльності й приходять до узгодженого та прийнятного для всіх груп рішення (конституція, закони)» [7, с. 267]. У другому ж значенні під терміном «консенсус» розуміють «принцип, метод, процедуру однотайного прийняття колективних рішень на основі подолання розбіжностей у результаті виявлення і визнання спільних інтересів та досягнення згоди щодо них. Консенсус ґрунтується на врахуванні думок кожної зі сторін, визначенні в їхніх позиціях того спільного, що об'єднує сторони. Результатом є вироблення загальноприйнятного рішення, яке коли й не підтримується всіма беззастережно, то й ніким не може бути відкинута. Прийняття рішення консенсусом потребує тривалої, ретельної, копійної роботи, особливо стосовно з'ясування, вивчення і погодження позицій сторін. Принцип консенсусу передбачає згоду сторін з усіх істотних позицій, однотайне прийняття рішень усіма учасниками наради, конференції тощо» [7, с. 267].

Не менш важливим, на нашу думку, принципом (методом, способом) прийняття управлінських рішень є «компроміс», який дуже часто трактується як синонім категорії «консенсус» або ж вважається передумовою прийняття консенсусних рішень. Узагалі, сам термін «компроміс» перекладається з латинської як «угода, договір» і має трохи інше змістове навантаження, ніж термін «консенсус». Він тлумачиться як «угода між представниками різних інтересів на основі взаємних поступок... Умовами поступок як основи компромісу є: визнання факту, що в аргументах і позиціях протилежної сторони мають місце слушність, раціональні моменти, більше того, непоступливість і відмова від співробітництва призведуть до ще більших втрат. **Найдієвішою формою подолання розбіжностей у процесі досягнення компромісу є дискусія, відкритий обмін думками...** Здатність до виважених і необхідних компромісів – передумова соціального і політичного прогресу, а засоби

досягнення і форми реалізації компромісу становлять головний критерій політичної культури... Необхідність компромісу зумовлена складністю суспільно-політичних процесів. Компроміс – дієвий засіб поступового отримання бажаного, якщо відразу досягти його немає змоги. Критеріями політичної ефективності компромісу є ... припинення виснажливої боротьби зі своїми опонентами і можливість зосередити політичний потенціал на вирішенні фундаментальних питань...» [7, с. 196].

Консенсусна демократія – це новий історичний виток у процесі її розвитку. Якщо на, умовно кажучи, «першому» етапі становлення демократії йдеться про проголошення, забезпечення і гарантування можливостей реалізації кожним громадянином належних йому конституційних прав і свобод, то подальший розвиток передбачає необхідність (обов'язковість) узгодження «своїх» бажань та інтересів із бажаннями та інтересами інших громадян. Це поступове наближення до цілкового усвідомлення того, що кожна людина має не лише права, а й «обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» (ст. 23 Конституції України).

Якщо раніше ми казали про конфлікт інтересів, то нині дедалі більше людей розуміє, що конфлікт для суспільства загалом невігідний і неконструктивний. Увесь світ іде до консенсусу – узгодження інтересів. І тут, очевидно, кожен із учасників відповідного «діалогу» чи «взаємодії» має демонструвати своє особисте вміння чути іншу позицію, намагатися її врахувати у своїх діях і пропозиціях. Консенсусна демократія потребує активної і постійної роботи кожного представника, обраного до відповідного представницького, державно-громадського, експертно-консультативного чи консультативно-дорадчого колективного органу, постійного пошуку компромісів для вироблення узгоджених проектів і прийняття консенсусних рішень. Обидві сторони повинні бути налаштовані на «ефективний діалог», мати реальне бажання дійти компромісу, виробити спільне бачення шляхів розв'язання проблеми й забезпечити прийняття єдиного консенсусного рішення, а потім разом забезпечити контроль за його виконанням.

Ще один момент, на якому хотілося б зосередити увагу. На нашу думку, найбільша концептуальна проблема в налагодженні ефективного діалогу (ефективної взаємодії) між державою і громадянським суспільством полягає в тому, що українське суспільство (народ) і Українська держава (в особі всіх громадян, які працюють на державній службі) досі (мабуть, як «спадок» радянської системи управління) дуже часто на практиці сприймаються як постійні антагоністи. І це, на жаль, реально так і є, оскільки навіть у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України наголошено на тому, що «слід відмовитися від уявлення про громадянина як об'єкт управління і виконавчу владу як суб'єкт управління. Лише в такий спосіб можна закласти підвалини нових відносин між громадянином і державною владою» [1, с. 20].

Насправді, з юридичного погляду, це нелогічна ситуація, коли один громадянин України, який перебуває на державній службі і **присягався «вірно служити народові України»** (з тексту присяги державного службовця (ст. 17 Закону України «Про державну службу») [8]), відчуває себе керуючим (владним) суб'єктом стосовно звичайного пересічного громадянина України, котрий, власне, і є первинною одиницею українського народу, носія і джерела всієї, в тому числі верховної, влади в державі.


Саме тому в усіх владних рішеннях, що стосуються подальшого розвитку громадянського суспільства,

постійно наголошується на таких обов'язкових принципах ефективної співпраці, як рівноправність та паритетність у відносинах між представниками громадськості та державними службовцями. Наприклад, в Указі Президента України № 342/2013 від 25 червня 2013 року, яким затверджено План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, зазначено 10 заходів, спрямованих на «**підвищення ефективності взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства та забезпечення умов їх співпраці на засадах партнерства і взаємовідповідальності**» [9]. Отже, демократична держава (на відміну від авторитарної) не управляє суспільством, а здійснює управління суспільними і державними справами (і це принципово різні концепції).

Тож підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки і пропозиції:

1. Обов'язковою засадою ефективної співпраці та умовою налагодження ефективної взаємодії між державою (в особі конкретних державних службовців) і громадянським суспільством має стати розуміння обома сторонами своєї рівноправності та відповідальності в управлінні суспільними та державними справами, адже і право державних службовців, і право представників громадськості ґрунтується на одному і тому ж **конституційному праві кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами** (ст. 38 Конституції України).

2. На нашу думку, «ефективними» можуть вважатися лише такі «діалог», «взаємодія» чи «співпраця» державних органів з інститутами громадянського суспільства, в результаті яких на основі взаємних поступок (компромісів) досягнуто згоди (консенсусу) з усіх порушених питань, а також спільно вироблено й погоджено проекти конкретних владних чи управлінських рішень, прийняття котрих спроможне розв'язати (врегулювати) наявну проблему (прогалину). Саме тому кожен із учасників такого діалогу (взаємодії, співпраці) повинен не лише глибоко розбиратися в суті проблеми, а й поважати й чути думки, пропозиції та зауваження інших учасників, намагатися віднайти спільні риси різних позицій та виробити прийнятне для всіх рішення щодо шляху розв'язання наявної проблеми.

3. Поступове налагодження такої ефективної взаємодії між державними органами (органами місцевого самоврядування) та інститутами громадянського суспільства стане передумовою досягнення громадянської злагоди, зміцнення демократичної держави та становлення в Україні консенсусної демократії. 

## Джерела

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: ІНСД, 2011. – 432 с.
2. Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні». – Київ, 2012. – 56 с. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – [http://www.niss.gov.ua/public/File/2012\\_nauk\\_an\\_rozrobku/stan\\_poz\\_gp\\_sus.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf)
3. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
4. Указ Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»

№ 32/2012 від 25 січня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/32/2012/paran7#n7>

5. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

6. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.

7. Юридична енциклопедія: У 6-ти т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. –

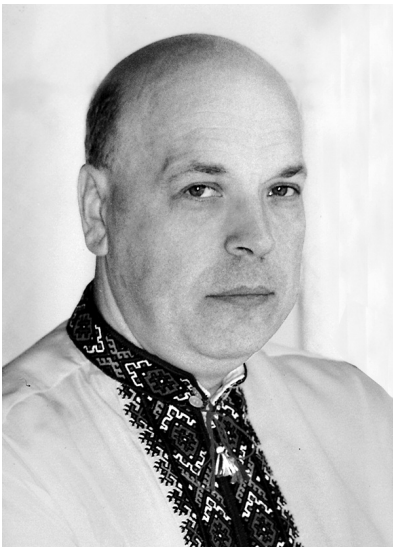
К.: «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – 792 с.

8. Закон України «Про державну службу» № 3723-ХІІ від 16 грудня 1993 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page>.

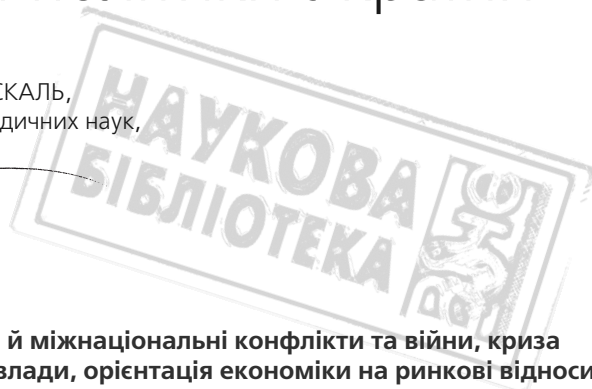
9. Указ Президента України «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 342/2013 від 25 червня 2013 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/342/2013>

25

## Організаційно-структурні формування системи міграційної політики України



Геннадій МОСКАЛЬ,  
кандидат юридичних наук,  
доцент



**Міжнародні й міжнаціональні конфлікти та війни, криза політичної влади, орієнтація економіки на ринкові відносини загострили проблеми адаптації людини в інокультурному оточенні, зокрема осіб, котрі з тих чи інших причин виїхали за межі України. Тож актуалізуються питання ефективності правового регулювання міграційної політики та відповідного їй інституційного забезпечення. Цим дослідженням маємо на меті визначити аспекти організаційно-структурних формувань для реалізації державної міграційної політики, а також її особливості.**

Ефективність міграційної політики держави найперше залежить від того, наскільки якісно та злагоджено працюють відповідні організаційно-структурні утворення, наскільки відпрацьований механізм управління міграційними процесами та впливу на їхнє регулювання [24].

Науковці та юристи-практики особливу увагу приділяють аспектам реалізації міжнародної трудової міграції, оскільки вона визначає комплекс чинників, що впливають на економічний розвиток держави і регіону проживання працівників-мігрантів. Сутнісні характеристики й особливості політико-правового регулювання міжнародної трудової міграції в Україні та СНД предметом своїх досліджень визначили Л. Арутюнян,

О. Леонтенко, Е. Лібанова, А. Мухамед, С. Пірожков, І. Прибиткова, С. Сардак, О.Тюрюканова, І. Федуняк, О. Хомра та інші.

Л. Арутюнян відзначає, що перехід від стихійної міграції до керованої і безпечної в інтересах різних територій і всієї країни в цілому, безумовно, потребує, з одного боку, обліку відповідних суспільних настроїв, що перешкоджають переміщенням людських ресурсів, з другого – зміни цих настроїв у напрямі, що сприяє цілям міграційної політики держави.

Важливо також, щоб державна міграційна політика знаходила розуміння й схвалення в суспільстві. Автор констатує, що міграція може стати фактором суспільного розколу, який проявляється не