

УДК: 328.181

Ганна Рутар

Національний університет “Львівська політехніка”

## РОЗВИНЕНЕ ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

© Рутар А., 2011

Аналізується сукупність чинників (правових, фінансових і організаційних), які забезпечують вплив громадськості на ефективність політичного управління. Увагу зацентровано на конституційних нормах, які сприяють розвитку громадянської активності через такі правові механізми, як конституційна та законодавча ініціативи, законодавчі референдуми, відкликання депутатів та вищих посадових осіб на регіональному рівні.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, громадянські інститути, політичне управління, ефективність політичного управління, критерії ефективності політичного управління.

Anna Rutar

## DEVELOPED CIVIL SOCIETY AS FACTOR OF EFFICIENCY OF POLITICAL MANAGEMENT

In the article analyzed aggregate of factors (legal, financial, organizational), what provide influence of public on efficiency of political management. In the context of illumination of this problem the special attention is accented on constitutional norms, which assist development of civil activity through such legal mechanisms as constitutional and legislative initiatives, legislative referendums, recalls of deputies and higher public servants at regional level.

*Keywords:* civil society, civil institutes, political management, efficiency of political management, political case frame.

У демократичному суспільстві, як свідчить досвід історії, без розвинуеного громадянського суспільства складно собі уявити ефективність інститутів політичного управління. Це передусім стосується трансформаційних суспільств, де саме зріле громадянське суспільство виступає каталізатором суспільних змін. Тому дослідження впливу інститутів громадянського суспільства на процес формування збалансованої і ефективною моделі політичного управління має важливе теоретичне і практичне значення в сучасних умовах політичного розвитку України.

Аналітичний огляд літератури з цієї проблематики дає змогу виділити концептуальні ідеї та методологічну основу для успішного вирішення питань, сформульованих у цій роботі. Йдеться про літературу, в якій знайшли відображення питання, що стосуються: суті, структури, моделей громадянського суспільства та механізмів захисту групових інтересів на різних рівнях політичної влади [1 с. 413–439]; чинників, які визначають суспільно-політичну активність громадян України, враховуючи їх етнокультурні та регіональні цінності [2 с. 61–69]; взаємодії громадянського суспільства і державної бюрократії загалом, а також впливу громадських інститутів на процес раціоналізації бюрократії в Україні зокрема [3 с. 7–12]; правових та фінансових умов, створених державою для повноцінного розвитку громадянського суспільства в Чехії [4 с. 167]; суті, структури та критеріїв ефективності державного управління [5 с. 28, 91, 152]; сутності, етапів та напрямів модернізації політичної системи України [6 с. 208–290]. Перелік вищеназаних проблем, які знайшли відображення в аналізованій нами літературі, унеможлиблює повною мірою вирішити поставлену проблему. Це, зокрема, стосується з'ясування суті, структури, рівнів політичного управління та критеріїв і чинників, які забезпечують його ефективність, з одного боку, а з іншого, – правових, фінансових та організаційних умов для повноцінного розвитку громадянського суспільства та його впливу на процес ухвалення політичних рішень.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає у тому, щоб дослідити громадянське суспільство в Україні і необхідні умови, які забезпечують його здатність впливати на ефективність інститутів політичного управління.

Для того, щоб успішно виконати завдання, окреслені у цій роботі, необхідно спочатку уточнити дефініцію поняття «політичне управління», виділити його рівні, критерії та чинники ефективності.

На нашу думку, політичне управління – це вид суспільної діяльності, яка здійснюється політичними органами держави, регіональних структур влади і місцевого самоврядування, а також політичних та громадських організацій і передбачає скоординовані дії в сфері реалізації суспільних інтересів та розвитку суспільних і політичних інститутів.

Політичне управління здійснюють виконавчі інститути політичної влади на державному, регіональному та місцевому рівнях. В Україні до таких інститутів на державному рівні належать інститут Глави держави, Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-Міністром, а також керівництво парламенту (голова ВРУ та його заступники, голови парламентських фракцій та парламентських комісій). На регіональному рівні до інститутів політичного управління можна зарахувати уряд АРК, керівництво ВР АРК, міських голів Києва та Севастополя та голів обласних рад. До місцевих інститутів політичного управління належать сільські, селищні та міські голови. Хоч запропонована нами модель політичного управління знайшла лише часткове закріплення в законодавчих актах, однак вона має право на визнання, оскільки ґрунтується на досвіді країн ЄС.

Наступним аспектом дослідження цієї проблеми є виділення критеріїв та чинників, які забезпечують ефективність політичного управління. Такий підхід має раціональну основу, оскільки уможливує окреслити необхідні умови для повноцінного розвитку громадянського суспільства і його ефективного впливу на процес прийняття політичних рішень.

На сучасному етапі суспільного розвитку пріоритетними стали гуманітарні критерії ефективності політичних систем: створення сприятливих правових умов для економічного й соціального розвитку і надання державою мінімальних соціальних благ, забезпечення гарантій прав і свобод громадян, піднесення престижу країни на міжнародній арені.

Чинниками, які забезпечують ефективність та демократичність політичного управління на сучасному етапі є: збалансованість політичної влади, яка ґрунтується на рівномірному розподілі повноважень між Главою держави, урядом і парламентом; ефективний механізм стримувань і противаг (таких процедур, як імпічмент, розпуск парламенту, вотум недовіри або резолюції осуду, постановка урядом питання про довіру, призупинення або скасування судовими інстанціями актів політичного або адміністративного управління); партійну структуру політичної влади, яка передбачає наявність однопартійної або коаліційної проурядової більшості та партійної опозиційної меншості; децентралізацію державної влади, сутність якої зводиться до встановлення інституту префекта на регіональному рівні і розмежування державних, регіональних і місцевих фінансів та об'єктів власності; відокремлення політичної та адміністративної компетенції; формування сучасного висококваліфікованого адміністративного апарату; інформаційно-програмне забезпечення політичного управління на усіх рівнях політичної системи.

З'ясувавши критерії та чинники, які забезпечують ефективність управлінських політичних інститутів, переходимо до аналізу впливу інститутів громадянського суспільства на цей процес. З цією метою виникає потреба уточнити зміст поняття «громадянське суспільство», його структуру, а також умови, у межах яких можуть бути реалізовані громадські ініціативи. Хоч у вітчизняній та зарубіжній літературі є багато різних дефініцій поняття «громадянське суспільство», зупинимось на дефініції, яку запропонували автори посібника «Основи демократії». Громадянське (цивільне) суспільство за цим виданням, – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації та самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [1 с. 454]. Хоча ця дефініція правильно відображає сутність громадянського

суспільства, однак вона не дає відповіді на питання про ті його основні атрибути, які забезпечують ефективний вплив громадськості на політичну владу. Тому є потреба уточнити зміст цієї дефініції. На нашу думку, громадянське суспільство, в сучасному розумінні, це сукупність громадських інститутів і груп, які мають необхідні правові умови, належні фінансові та організаційні ресурси для самовираження і захисту своїх інтересів на усіх рівнях політичної влади.

Ця дефініція є зручною, з огляду на такі моменти: по-перше, дає змогу визначити сферу суспільних інтересів не тільки незалежних від державної, але й від регіональної та місцевої влади; по-друге, виявляє фундаментальні умови нормального функціонування громадянського суспільства, його здатності впливати на процес прийняття політичних рішень і забезпечення ефективного громадського контролю над органами політичної влади; по-третє, сприяє розумінню основних параметрів розвитку громадського сектору, який значною мірою залежить як від ефективності політичних інститутів, так і від рівня громадянської культури.

До структури громадянського суспільства слід включати усі добровільні громадські організації, які в межах правових норм (законів, регламентарних актів, власних статутів) виражають і захищають свої професійні, соціально-класові, етнокультурні, гендерні інтереси, права та свободи. Громадські організації захищають інтереси не тільки своїх членів, але й представників інших соціальних категорій. Основними структурними елементами громадянського суспільства можна вважати профспілки, спілки та асоціації підприємців, культурні товариства, спілки національних меншин, правозахисні організації, благодійні фонди, органи самоврядування у вищих та середніх школах і ЗМІ. Деякі учені у структуру громадянського суспільства включають партії, які ще не задіяні у механізмах влади [1 с. 453; 3 с. 19]. Таку позицію не можна вважати точною, оскільки вона суперечить принципу розмежування політики і громадської діяльності, політичної системи і громадянського суспільства. Крім того, партії і громадські організації вирізняються за метою, масштабом і формою діяльності, а також кількістю членів. Якщо метою партії є здобуття, використання і утримання політичної влади, то метою громадської організації – вплив на владу з метою реалізації інтересів своїх членів, а також представників інших соціальних категорій. Якщо партії, як правило, виражають загальні інтереси (національні, регіональні та місцевих громад), то громадські організації – специфічні інтереси, які стосуються окремих видів діяльності та соціальних умов життя. Також партії мають набагато складнішу організаційну структуру та потужніші засоби та інструменти інформаційного впливу на суспільний процес.

Рівень розвитку громадянського суспільства і можливості його впливу на політику залежать від моделі політичної системи та моделі політичного управління. За тоталітарної політичної системи громадянське суспільство відсутнє, хоч існує величезна мережа громадських організацій, які контролюються правлячою партією і адміністративним апаратом. Імітуючи бурхливу діяльність, вони позбавлені реального впливу на процес прийняття політичних рішень.

Якщо аналізувати рівень розвитку громадянського суспільства в Україні, то він значно поліпшився порівняно із попередніми роками. Так, за даними авторитетної міжнародної організації «Freedom House», Україна за рівнем політичних прав і свобод протягом 2005 і 2009 рр. отримувала оцінку «вільної країни» (а до цього часу – лише «частково вільної» країни [3 с. 7]).

Важливим показником розвитку громадянського суспільства є кількісна величина зростання неурядових організацій. За даними Державного комітету статистики, станом на 2009 рік було зареєстровано громадських організацій і їхніх осередків 5932, профспілок та їхніх місцевих організацій – 22678; благодійних організацій – 11660 [3 с. 8].

Незважаючи на певні зрушення протягом вказаного періоду у сфері інституалізації громадської активності, треба зазначити, що цей сектор не відповідає параметрам розвитку у країнах розвиненої політичної демократії. Це, зокрема, стосується участі громадських організацій у процесі публічного обговорення та прийняття нормативно-правових актів та політичних рішень, легальної лобістської діяльності своїх інтересів, фахової експертизи важливих політико-правових проєктів.

Слабкість інститутів громадянського суспільства насамперед зумовлена такими чинниками, як: відсутність належних правових умов для стимулювання громадських ініціатив; фінансовою залежністю лідерів громадських організацій від грантодавців і політики-бізнесових структур через надмірну концентрацію капіталу в руках олігархів; свідоме гальмування розвитку громадських інститутів з боку бюрократично-управлінської вертикалі на усіх рівнях політичної та адміністративної влади; низький рівень громадянської культури і громадського менеджменту.

До правових умов, які стимулюють громадську активність і забезпечують ефективний вплив громадськості на політико-правову систему і політичне управління, необхідно зарахувати наявність правових актів, які регулюють: функціонування інститутів прямої демократії; статус і повноваження громадських організацій; порядок здійснення легальної лобістської діяльності; порядок здійснення громадської фахової експертизи; механізми соціального партнерства; статус та повноваження органів самоврядування у вищій та середній школах; статус вільних ЗМІ.

Інститути прямої демократії мають великий вплив на розвиток громадянського суспільства, оскільки дають можливість громадськості: по-перше, ініціювати конституційні і законодавчі зміни, відхиляти закони, які не відповідають національним чи громадським інтересам; по-друге, брати участь у затвердженні конституції та ухваленні законів на референдумах; по-третє, впливати на процеси дострокового припинення повноважень Глави держави і парламенту, а також регіональних та місцевих представницьких органів і органів партійного управління на цьому ж рівні; по-четверте, конструктивно взаємодіяти з партіями в плані ініціювання важливих суспільних проектів і забезпечення партійних структур творчим кадровим резервом, який рекрутується із активних громадських діячів.

Недосконаліми є також закони, які регулюють статус та функції громадських організацій. Це стосується насамперед закону «Про об'єднання громадян» № 2460 – XII від 16.06.1992 р. та інших нормативно-правових актів, які містять положення, що суперечать європейським стандартам у цій галузі. Найістотнішими з них є: унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їхнім територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів; ускладнена процедура реєстрації; заборона громадським об'єднанням займатися безпосередньо комерційною діяльністю [3 с. 8].

Крім зміни закону про статус громадських об'єднань, необхідно ухвали закон про легальний лобізм. Відсутність такого закону дає змогу політикам лобіювати інтереси фінансово-промислових груп, а також власного бізнесу. Такий лобізм завдає непоправної шкоди суспільству, оскільки продукує політичну та інші види корупції, забезпечує несправедливий розподіл національного багатства на користь окремих груп.

Розвиток громадянського суспільства, крім належних правових умов, неможливий без відповідної фінансової бази громадських організацій, яка дає їм можливість фінансувати свою діяльність. Особливо гостро стоїть ця проблема в країнах, які вибрали олігархічну модель суспільного розвитку (або олігархічний капіталізм). Саме відсутність коштів у більшості населення не дає їм змоги брати активну участь у громадському житті. Крім того, держава виділяє мізерні кошти для підтримки громадського сектору. Якщо до цього додати і те, що в таких країнах набагато менше отримують грантів, то стає зрозумілою причина залежності громадських лідерів від влади, бізнесових кіл та грантодавців. В основі цього явища лежить різка соціальна диференціація населення, яка є незмінним супутником олігархічного капіталізму. Як правильно зазначає В. Ткаченко, що «...саме різке соціальне розшарування населення і є основним «цивілізаційним розламом» та свідченням того, що один із найбільших експериментів останнього століття – курс на радикальний перехід України й інших держав СНД до ринкової моделі економіки – фактично провалився як через відсутність верховенства права й розгул корупції, так і через погано проведену приватизацію ще в перші роки незалежності» [15, с. 20]. Тому цю проблему можна вирішити проведенням радикальних економічних реформ, які мають створити рівні умови для громадян

України і законодавчого закріплення прозорого механізму державного субсидування громадських організацій.

Сьогодні усі інститути, які мали б забезпечувати формування громадянської свідомості, працюють не достатньо у цьому напрямі. Це передусім стосується сімейного виховання, середньої та вищої школи, ЗМІ та різних середовищ, з якими взаємодіє людина. Для реалізації мети щодо формування громадянської свідомості та громадянського менеджменту необхідно насамперед реформувати систему освіти та засобів масової інформації.

У першому випадку ідеться про реформування середньої школи, яка має забезпечити запровадження профільної освіти, яка сприятиме якіснішому відбору вступників до вищої школи, а також закладе початок формування критично мислячих, громадсько-активних молодих людей, здатних в майбутньому бути відомими громадськими діячами та професійними політиками.

Реформа вищої школи проводиться у межах реалізації принципів та стандартів Болонського процесу. В Україні цей процес відбувається повільно і незбалансовано, незважаючи на те, що окремі ВНЗ досягли значних результатів як у плані формування нормативної бази, так і навчально-методичного забезпечення. Найбільш стратегічні напрями реформи поки що не реалізовані в Україні. Це передусім стосується таких напрямів, як запровадження автономії університетів; узаконення конкурентнішого механізму державного фінансування ВНЗ, використання міжнародної системи оцінки якості діяльності ВНЗ або системи рейтингування.

Без вільних ЗМІ політична система не здатна забезпечити ефективне управління суспільством. Сутність вільних ЗМІ полягає у тому, що в суспільстві існують теле- і радіоканали, преса, видання, які функціонують не для обслуговування інтересів політичних і бізнесових кіл, а спрямовані на інформування масового споживача. Важливо у цьому плані закріпити юридичний статус громадського телебачення і радіомовлення, яке мало б управлятися громадською радою і було незалежним від політичного впливу. Виступи політиків у межах такого телебачення і радіомовлення мали б відбуватися у форматі дискусій і незалежної фахової громадської експертизи.

Демократична модель політичного управління може бути ефективною, коли в країні є розвинене громадянське суспільство. Своєю чергою, розвинене громадянське суспільство можливе лише у межах функціонування збалансованої моделі державної влади, належних законодавчих умов для реалізації громадських ініціатив, прозорий механізм розподілу фінансів для громадських організацій. В Україні рівень громадянського суспільства значно відстає від країн розвинутої політичної демократії. Це насамперед зумовлено: різкою соціальною диференціацією; відсутністю належних законодавчих умов для здійснення легальної лобістської діяльності та незалежної громадської експертизи; поєднанням бізнесу та політики; невідповідністю системи вищої освіти стандартам Болонського процесу; відсутністю громадського телебачення та радіомовлення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. *Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / авт. кол.: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; за заг. ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України; Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Інститут вищої освіти. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2002. – 684 с.*
2. Пивоваров Ю. Чинники суспільно-політичної активності громадян України в дискурсі «розкол / розмежування» / Ю. Пивоваров // *Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 61–69.*
3. Тишкун Ю.Я. Інституціоналізація громадянського суспільства в Україні як чинник раціоналізації державної бюрократії: дис. ... канд. політ. наук за спец. 23.00.02 – *Політичні інститути та процеси / Юрій Тишкун. – Львів, 2009. – 190 с.*
4. Марадик Н. Тенденції та перспективи розвитку громадянського суспільства в Чеській Республіці / Н. Марадик // *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. – 2009. – Вип. 12. – с. 167.*
5. *Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2004. – 342 с. – (Вища*

освіта XXI століття). 6. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: монографія / М.І. Панов (кер. авт. кол.), Л.М. Георасіна, О.Г. Данильян та ін.; за заг. ред. Л.М. Герасіної, О.Г. Данильяна – Х.: Право, – 2008. – 320 с. 7. Кальниш Ю. Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідність європейським стандартам / Ю. Кальниш // Віче. – 2009. – № 20. – С. 7–8. 8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В.М. Шаповал. – К.: АртЕк, Вища шк., 1998. – 264 с. 9. Конституції нових держав Європи та Азії / Упор. С. Головатий. – К.: Укр. правн. фундація. – Вид-во «Право», 1996. – 544 с. 10. Гелей С.Д. Політико-правові системи світу: навч. посіб. / С.Д. Гелей, С.М. Рутар. – К.: Знання, 2006. – 668 с. 11. Рутар С. Чи потрібна Україні нова Конституція? (колізії та прогалини чинної Конституції) / С. Рутар / мат. Міжнар. наук.-практ. конф.: «Україна та Польща у вимірі незалежності (1918–2008 рр.)» – Львів: ЛУБП 2008. – С. 259–262. 12. Народна конституція. Обговорюємо проект конституції Президента України Віктора Ющенка. 13. Курбатов С. Чому українські університети відсутні у світових табелях про ранги, або як відрізнити Шанхайський рейтинг від рейтингу «Таймс». / С. Курбатов, А. Кашин // День – 2010. – № 24–25, 12–13 лютого 2010. 14. Корнієвський О. Професійні спілки в умовах спільних трансформацій / О. Корнієвський // Політичний менеджмент – 2008. – № 6. 15. Ткаченко В. До Європи – «латиноамериканським шляхом»? / В. Ткаченко // Віче. – 2009. – № 16. 16. Фрідман М. Капіталізм і свобода / Мільтон Фрідман; пер. з англ. – К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. – 320 с. 17. Грабовський С. Кого підтримує «соціологічна фікція»? / Сергій Грабовський // День. – 2009, 2 липня.

УДК: 322:324(477)

Уляна Яцишин

Національний університет «Львівська політехніка»

## РОЛЬ ЦЕРКВИ І ДУХОВЕНСТВА У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

© Яцишин У., 2011

Проаналізовано мотивацію, прояви та наслідки інтересу Церкви і духовенства до виборчого процесу в сучасній Україні, яка розглядає різні способи використання релігійного чинника політиками у передвиборчій час.

*Ключові слова:* релігія, Церква, духовенство, релігійний фактор, Україна, виборчий процес, політики.

Uljana Jacyshyn

## THE ROLE OF CHURCH AND CLERGY IN THE ELECTORAL PROCESS OF UKRAINE

In this article author analyses the motivation, manifestation and consequences of the interest of Church and clergy to the electoral process in Ukraine. She considers the different methods of applying the religious factor by politicians in pre-election time.

*Keywords:* religion, Church, clergy, religious factor, Ukraine, electoral process, politicians.

Аналіз ролі Церкви у виборчому процесі має велике теоретичне та практичне значення, оскільки сучасному українському суспільству притаманне спрощене розуміння державно-церковних відносин та значення Церкви для формування громадянського суспільства, що проявляється у спробах інструментального використання Церкви учасниками передвиборчих