



**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ ЯК ПОКАЗНИК РІВНЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУСПІЛЬСТВА

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Київ – 2021

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Наукова школа вітчизняного парламентаризму
Серія «Бібліотека народного депутата»

**ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ ЯК ПОКАЗНИК РІВНЯ
ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУСПІЛЬСТВА**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

За редакцією В. А. Гошовської

Київ – 2021

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 294/04-6 від 27 травня 2021 р.)*

Авторський колектив:

В. А. Гошовська (вступ, 1.2, 2.1, 2.2), *Л. П. Макаренко* (1.1, 2.4, 2.7),
Л. І. Даниленко (2.5), *І. Д. Дудко* (2.3), *Л. С. Григорович* (2.2), *Т. В. Сивак*
(2.6), *Р. П. Марчук* (2.1), *Н. О. Максименцева* (2.4), *Т. К. Полякова* (1.3),
В. Д. Дзєга (2.5), *С. О. Сергов* (2.4), *Т. В. Шепітько* (2.3).

Рецензенти:

М. С. Орлів, доктор наук з державного управління, доцент, професор
кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського
національного технічного університету нафти і газу;

Г. О. Панченко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри
публічного управління та регіоналістики Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління при
Президентіві України.

П150 **Політична участь як показник рівня політичної культури
суспільства : практ. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за
ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 112 с. (Наукова школа
вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного
депутата»).**

ISBN 978-966-619-435-3.

Посібник має прикладний характер, розкриває конкретні механізми реаліза-
ції права громадян на співучасть у процесах ухвалення, реалізації та моніторингу
рішень органів публічної влади. Аналізуються особливості участі громадян у ви-
борах, референдумах, у діяльності політичних партій та громадських організацій,
органів місцевого самоврядування. Знаходять відображення питання участі грома-
дян у політичних процесах шляхом звернення та петицій до органів влади, держав-
но-приватного партнерства як форми політичної участі, протестних форм участі.

Розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників, здобувачів
освітніх та освітньо-наукових програм підготовки магістрів та докторів філосо-
фії зі спеціальностей (281) «Публічне управління та адміністрування» та (052)
«Політологія», народних депутатів України, депутатів місцевих рад, широке коло
зацікавлених осіб з проблем розвитку демократії в Україні.

УДК 323.2:316.6/.7](076)

ISBN 978-966-619-435-3

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1. МІСЦЕ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ В СТРУКТУРІ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ	4
1.1. Сутність та структура політичної культури	4
1.2. Розмежування понять «політична поведінка», «політична діяльність», «політична участь», «політична активність», «політична імобільність»	17
1.3. Політична участь як структурний елемент політичної культури. Форми та мотиви політичної участі	26
Розділ 2. ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ	34
2.1. Участь громадян у виборах	34
2.2. Участь громадян у референдумах	41
2.3. Участь у діяльності політичних партій та громадських організацій	52
2.4. Участь громадян у прийнятті рішень місцевими органами влади (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, бюджет участі)	65
2.5. Участь громадян у політичних процесах шляхом звернення та петицій до органів влади	75
2.6. Державно-приватне партнерство як форма політичної участі	88
2.7. Протестні форми політичної участі	97
ПІСЛЯМОВА	111

ВСТУП

Аксіоматичним є твердження, що від ефективності управління державою певним чином залежить як рівень життя її громадян, соціальний добробут, так і авторитет та конкурентоспроможність держави в міжнародному просторі.

Державне управління повинно керуватися принципами підзвітності та верховенства права, інклюзивності, відкритості, транспарентності, відповідним рівнем політичної культури державного службовця, політичного діяча. Саме політична культура в умовах ризиків, викликів, пошуку ефективного функціонування демократії стає найактуальнішою темою як у політичній науці, так і в політичній освіті. Це поняття стає інтегральною характеристикою політичної свідомості, політичної освіти окремих націй, народів, суспільства та окремих індивідів¹.

Здійснення влади народом через обраних депутатів передбачає достатній рівень політичної культури як суб'єктів виборчої процедури, так і їх представників.

Маніпулювання свідомістю громадян правлячими елітами сповна діє тоді, коли у виборця сформовані політичні цінності та установки. Якщо громадянин відчужений від реального впливу на політиків, зневірився у правлячих елітах та тих, хто прагне влади, тоді абсентеїзм охоплює країну. І в такій державі сумні перспективи.

Тому політична культура як сукупність типових зразків і норм поведінки людей у публічній сфері, як рівень і зміст політичних знань і навичок, у цілому політичної поведінки мають неабияку актуальність не лише в політичній науці, а й у повсякденному бутті кожного з нас.

Такі компоненти політичної культури, як ціннісно-нормативний, інституціональний, пізнавальний, поведінковий та інші визначають ставлення громадян до політичного режиму, відіграють важливу роль у формуванні та розвитку політичних інститутів, створенні загального ціннісно-нормативного простору.

Звичайно ми розрізняємо політичну культуу суспільства, політичну культуру соціальної групи і громадянина.

Наш посібник ґрунтується на вітчизняному досвіді, зокрема, напрацюваннях наукової школи вітчизняного парламентаризму, політологічних наукових розробок цілої плеяди учених кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України. Активну участь у цій науковій праці взяли наші молоді науковці, аспіранти.

Валентина Гошовська

¹ Політична освіта публічних службовців в Україні. Київ, 2020. С. 10.

Розділ 1. МІСЦЕ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ В СТРУКТУРІ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

1.1. Сутність та структура політичної культури

У політичній науці існують різні підходи до розуміння сутності політичної культури. Ці відмінності пов'язані передусім із неоднозначністю поняття «культура». Культуру можна розуміти як феномен матеріального й духовного життя суспільства, або як вияв лише його духовної сутності. Ця відмінність впливає і на тлумачення політичної культури.

Поняття «політична культура» вперше використав німецький філософ І. Гердер. Теоретичне обґрунтування політичної культури як складової політичного життя було здійснене в 50–60-ті рр. ХХ ст. Інтерес до політичної культури був зумовлений необхідністю визначення ролі глибинних, емоційних і соціально-психологічних чинників стабільності політичних систем.

Значний внесок у становлення й розвиток теорії політичної культури зробили американські політологи Г. Алмонд і С. Верба. Ними започатковано підхід до розуміння політичної культури як сукупності орієнтацій індивідів стосовно політичних об'єктів. Це, по-перше, пізнавальні орієнтації, які охоплюють знання про політичну систему. По-друге, емоційні орієнтації, які виражають почуття щодо політичної системи та учасників політичного процесу. По-третє, оціночні орієнтації, які виражають особисте ставлення до політичної системи, суб'єктів політики та їх дій. «Поняття „політична культура“», – писали Г. Алмонд і С. Верба, – вказує на специфічні політичні орієнтації – установки стосовно політичної системи і її окремих частин та установки щодо власної ролі в системі. Це сукупність орієнтацій стосовно особливої сукупності об'єктів і процесів. Коли ми говоримо про політичну культуру суспільства, ми маємо на увазі політичну систему, інтеріоризовану в знаннях, почуттях та оцінках його членів»¹.

Політична культура, за визначенням Л. Даймонда, – це властиві певному народові погляди, настанови, цінності, ідеа-

¹ Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии. *Полит. исслед.* 1992. № 4. С. 12–133.

ли, оцінки політичної системи своєї країни та своєї ролі у цій системі².

Отже, автори, по суті, обмежили політичну культуру сферою політичної свідомості.

Поряд із цим підходом до розуміння політичної культури існує інший, який розглядає політичну культуру як єдність політичної свідомості та політичної поведінки. Так, на думку польського політолога Є. Вятра, «політична культура – це сукупність позицій, цінностей і зразків поведінки, які стосуються взаємовідносин влади і громадян»³. Такий підхід повніше розкриває сутність політичної культури, адже поведінка – це спосіб існування культури, поза нею воїна неможлива.

Відповідно до третього підходу на рівні з політичною свідомістю й поведінкою до політичної культури відносять особливості функціонування політичних інститутів.

Українські дослідники розглядають політичну культуру як «відносно самостійний вид культури поруч із матеріальною і духовною. Її специфіка визначається особливостями сфери функціонування – політика і політична влада, та елементами, які складають структуру цього виду культури, – політичні цінності, установки, орієнтації, поведінка та діяльність»⁴.

Сьогодні можна стверджувати, що у вітчизняній теорії політичної культури сформувалися два напрями. Для першого характерним є уявлення про політичну культуру як про сукупність знань, цінностей, політичного досвіду та традицій, принципів і способів політичної діяльності та функціонування політичних інститутів (С. Рябов, Л. Нагорна, В. Полохало, В. Потульницький, В. Матусевич, П. Сас та ін.).

Другий напрям у розумінні політичної культури визначає та аналізує її під кутом зору узагальнюючих політико-психологічних характеристик індивіда, ступеня його політичної роз-

² Даймонд Л. Консолідація демократії і політична культура. *Демократія* : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 882–942.

³ Вятр Е. Социология политических отношений : пер. с пол. / под ред. и с предисл. Ф. М. Бурлацкого. М. : Прогресс, 1979. 436 с.

⁴ Бурдяк В., Ротар Н. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів : монографія. Чернівці : Рута, 2004. 328 с.

виненості, вміння реалізувати власні політичні знання в межах функціонуючої політичної системи. Вони сприяють формуванню певних політичних орієнтацій та, урешті-решт, реалізуються в політичній поведінці (В. Бебик, В. Янів, Є. Головаха, В. Лісовий, Ю. Пахомов, М. Пірен, О. Рудакевич, В. Дімітров, М. Баджанов та ін.).

Отже, узагальнюючи вказані підходи зарубіжних та українських вчених, можна визначити: **політична культура** – це сукупність стійких форм політичної свідомості й поведінки, а також характеру і способів функціонування політичних інститутів у межах певної політичної системи.

Головним елементом політичної культури є політична свідомість. Політичну свідомість, у свою чергу, становлять політичні інтереси, знання, ідеї, погляди, уявлення, переконання, цінності, оцінки, орієнтації, почуття, настрої, традиції тощо. Системоутворюючими в політичній культурі, тобто такими, що визначають її як органічну цілісність, є політичні знання, політична ідеологія і переконання.

Важливим також є діяльнісний аспект політичної культури. Його становлять прийнятні в суспільстві норми політичної поведінки, способи політичної діяльності, навички, вміння, досвід тощо.

Уявлення про структуру політичної культури змінюються в науковій літературі залежно від розуміння різними авторами співвідношення понять «політична культура», «політична свідомість» та «політична ідеологія та психологія». Оскільки політична культура включає політичну діяльність, неусвідомлені архетипи поведінки, то це поняття є, без сумніву, ширшим поняттям ніж політична свідомість.

До складу політичної культури входять не всі елементи свідомості, а лише ті, які являють собою сталі та повторювані зразки. Елементи структури політичної культури можуть розглядатися з точки зору функціональної значимості. Йдеться про «ядро» політичної культури, про той субстрат, який має транзитивний характер та передається з покоління в покоління.

Політична культура характеризується як така, що має подвійну сутність, вона являє собою, з одного боку, підсистему політичної системи суспільства, а з другого – підсистему його загальної

культурної системи. Це спільне поле функціонування двох систем суспільства: політичної та культурної. Через нього суспільна культура впливає на характер політичних стосунків, а ті, у свою чергу, справляють зворотний вплив на культуру суспільства.

Р. Мухаєв виділяє таких 4 блоки елементів політичної культури, які в комплексі віддзеркалюють її змістові значення: 1) політичні орієнтації, ідеали, погляди, знання, почуття, переконання та навички; 2) політичні норми, традиції, мова, звичаї, символи, стереотипи політичного життя; 3) політична поведінка та участь; 4) зрілість політичних відносин у суспільстві⁵.

Р. Мухаєв досить комплексно структурує поняття «політична культура». Дійсно, поняття «політична культура» охоплює не лише політичну свідомість, а й політичну поведінку. Лише будучи пов'язаними з готовністю до політичної дії, тобто як компонент соціальної установки, знання й уявлення про політичну систему або окремі її елементи набувають ознак політичної культури. Інакше ці знання та емоції можуть бути віднесені до політичної свідомості, але не до політичної культури. На відміну від політичної свідомості, яка є психічним відображенням політичної реальності й виконує функцію орієнтації людини у сфері політики, політична поведінка являє собою взаємодію індивіда з політичним середовищем і має на меті адаптацію до цього середовища або його зміну. Політична поведінка інколи має імпульсивний характер, відбувається без регулятивного впливу політичних орієнтацій. Водночас політичні орієнтації, зафіксовані під час опитувань, можуть не знаходити свого втілення в поведінці через відсутність необхідних для цього умов. Отже, свідомість настільки включається в політичну культуру, наскільки вона зумовлює поведінку громадян.

Структура політичної культури суспільства, за версією А. Дженусова, складається з таких елементів:

- рівня освіти населення і можливості його отримання, гуманістичної спрямованості політичної соціалізації;
- свободи в поширенні та отриманні різноманітної політичної інформації;

⁵ Мухаєв Р. Т. Политология : учебник для вузов. М. : Изд-во «Приор», 2000.

- ефективності вирішення політичними інститутами, урядом питань задоволення потреб населення;
- ідеалів і цілей суспільства, різних соціальних груп, уряду та їх узгодження;
- наявності реальної можливості для всіх громадян брати участь у політичному житті, наявності конкуруючих політичних партій із багаторічним досвідом роботи;
- захищеності населення від свавілля влади, зазіхань злочинців;
- наявності легальних можливостей для населення регулярно контролювати і змінювати владу шляхом виборів, якщо остання не реалізує належним чином суспільні інтереси;
- дотриманні етики, моралі суб'єктами політики.

Показники кожного із цих факторів можна вимірювати за трибальною шкалою: низький, середній, високий. Високі показники з окремих елементів не завжди є благом. Так, надмірна свобода може породжувати хаос, дезорганізацію. Високі оцінки по всіх показниках свідчать про завершення формування цілісної системи політичної культури суспільства і реалізації з її допомогою відносно стійких позитивних факторів впливу на політичний процес⁶.

Автори підручника з політології Ю. Розенфельд, Л. Герасіна, Н. Осипова так пишуть про структуру політичної культури:

Одна зі структур (або рівнів) характеризує *ступінь і характер інформованості населення про політичне життя*, теоретичні і повсякденні знання про політику, інтерес до них. Цей рівень політичної культури можна назвати когнітивним. Політичний історичний досвід, знання людства, наднаціональних і національних спільностей є основою розвитку політичної культури. Цей досвід так чи інакше засвоюється людьми в процесі їхньої політичної соціалізації. На основі історичного пізнання формується політична свідомість людей, соціальна пам'ять суспільства, затверджуються політичні орієнтири і зразки політичної поведінки».

Важливе місце серед різноманітних форм політичного досвіду займають політичні традиції. Вони формуються в результаті

⁶ Дженусов А. И. Различие структур и уровней развития политической культуры. Социально-гуманитарные знания. 1999. № 4. С. 115–118.

діяльності кількох поколінь людей, є однією з найбільш стійких основ їхнього життя і визначають зразки політичної поведінки. Зберігання і розвиток політичних традицій – одна з умов політичної стабільності суспільства і його прогресивного розвитку. Закони та норми, що регулюють суспільні відносини, прийняті відповідно до національних політичних традицій, сприймаються громадянами не як засіб примусу, а як необхідне явище політичного життя, спрямоване на досягнення загального блага. Типовим прикладом цього є Великобританія. Схильність до традицій, що зовнішньо виступає як консерватизм, фактично визначає високий рівень політичної культури цього суспільства.

Інший рівень – *ціннісно-мотиваційний* – свідчить про ставлення до влади, політики, про мотивацію участі або неучасті в політиці і т. п. Політичні цінності є етичними та нормативними судженнями про політичне життя, політичні цілі, на реалізацію яких спрямована політична діяльність, і відповідні цьому переваги.

Політичними цінностями є законність і порядок, стабільність системи, соціальна справедливість та ін. Політичні переконання формуються на основі знань і цінностей як сукупність уявлень, що характеризують політичний ідеал особистості. Інакше кажучи, це уявлення людей про те, якою повинна бути політична система. Для одних це демократія – пряма або представницька, заснована на принципі приватної власності; для других – соціалістична демократія; для третіх – тоталітарні системи, засновані, скажімо, на ідеї національної переваги, і т. д. Це саме те, що називається ідеологічними перевагами.

І, нарешті, третій рівень, зріз політичної культури, найбільш активний і який яскраво свідчить про її якість, – це *діяльнісний рівень* – різноманітні форми участі в політичній діяльності, стандарти та стереотипи політичної поведінки і діяльності.

Політична поведінка – це практична взаємодія людини з політичним середовищем, що виражається в тій або іншій формі політичної участі. Воно зумовлено політичною свідомістю, з одного боку, і рівнем політичного розвитку суспільства в цілому – з другого. Політична поведінка людей проявляється в їхній політичній діяльності і показує рівень їхньої політичної культури на практиці. Так, людина може цікавитися політикою та бути добре

поінформованою, вона може розцінювати діяльність свого уряду як неправильну і навіть шкідливу, але бути байдужою в політичному житті. Це дає можливість говорити або про відсутність в її політичній свідомості почуття громадянської відповідальності, або про відсутність у політичній системі легітимних форм впливу на владу.

Участь людини в політичному процесі може бути визначена згори (наприклад участь у безальтернативних виборах в умовах однопартійної системи, участь в організаціях, що перебувають під повним контролем уряду) і не впливати на політиків та на прийняті рішення. Автономна участь припускає вільне волевиявлення громадянина. Зазначені форми політичної участі містять у собі всі сучасні політичні системи. Але демократичне товариство з високим рівнем розвитку політичної культури припускає пріоритет автономної участі громадян у політиці.

Це основні структурні елементи або рівні політичної культури. На кожному з цих рівнів у людини можуть формуватися досить суперечливі уявлення. Причому ставлення до конкретних політичних подій змінюються, як правило, значно швидше, ніж світоглядні принципи, внаслідок чого сприйняття нових цілей та цінностей, переосмислення історії і т. д. здійснюються вкрай нерівномірно. Все це надає формуванню та розвитку політичної культури додаткову складність і суперечливість. А ступінь відповідності рівнів ціннісної орієнтації безпосередньо визначає характер цілісності та внутрішньої невідповідності політичної культури.

Залежно від носія культури розрізняють політичну культуру суспільства, соціальної спільноти та індивіда. Політична культура суспільства є синтезом політичних культур усіх наявних у ньому соціальних спільнот. Політична культура індивіда – це поєднання політичних знань, поглядів, уявлень, переконань, оцінок, орієнтацій і поведінки окремої людини. Вона формується під впливом як політичної культури суспільства в цілому, так і тієї соціальної спільноти, до якої належить індивід. Такі політичні цінності, як свобода, рівність, справедливість, демократія, верховенство права є елементами загальнолюдської політичної культури.

Викремлюють також такі різновиди політичної культури, як культура парламентської діяльності; культура діяльності

громадських організацій, політичних партій; електоральна культура тощо.

Таким чином, політична культура є складовою політичної системи і відіграє надзвичайно важливу роль у її функціонуванні. Вона впливає на спосіб створення, функціонування і розвиток політичних інститутів, зумовлює особливості політичної поведінки суб'єктів влади та широких мас, особливості комунікації між ними, спосіб їх реагування на виклики та загрози тощо. Стійкість і життєздатність будь-якої політичної системи залежить від ступеня відповідності її цінностей цінностям політичної культури більшості громадян. Ставлення людей до інститутів політичної системи, правлячої еліти, політичних лідерів, взагалі до всіх політичних явищ і процесів залежить від рівня їх політичної культури.

Особливо важливу роль у функціонуванні політичної системи відіграє однорідність політичної культури, з якою безпосередньо пов'язана стабільність суспільства. Внаслідок соціальної строкатості суспільства його політична культура складається з багатьох різних часткових культур або субкультур – класових, етнічних, демографічних, професійних, регіональних, релігійних тощо. Наявність різних, а тим більше – суперечливих політичних культур містить у собі загрозу втрати спільних ідеалів і цілей, переважання часткових інтересів над загальнонаціональними, дестабілізує політичну систему. Оскільки наявність у суспільстві політичних субкультур є звичайним явищем, то для правлячих кіл важливо узгоджувати ці субкультури на базі спільних ідей, інтересів та цінностей, і тим самим забезпечувати стабільність усієї суспільної системи. Фрагментарність та суперечливість політичної культури особливо виразно проявляється в перехідні періоди суспільного розвитку, коли руйнуються звичні уявлення, переривається наступність норм політичної культури, спостерігається ідеологічний та ціннісний вакуум.

У транзитних суспільствах загострюються соціальні, політичні, економічні суперечності, втрачаються взаєморозуміння між окремими спільнотами, довіра до політичних інститутів, насамперед органів державної влади. Особливо небезпечною для суспільної злагоди є однозначно негативна оцінка минулого суспільства, хоч би яким воно було. Така оцінка призводить, зокрема, до втрати

порозуміння між старшим і молодшим поколіннями, породжує в середовищі останнього неповагу до старших, апатію і нігілізм. І навпаки, абсолютизація значення минулого, історичного досвіду робить провідним елементом політичної культури ритуал, коли політика перетворюється на систему суворо регламентованих дій із малозрозумілим для основної маси людей сенсом.

Роль політичної культури в житті суспільства більш конкретно проявляється в її функціях. Основними функціями політичної культури, на думку П. Шляхтуна, є вираження й реалізація соціальних інтересів, нормативно-регулююча, виховна, комунікативна і прогностична⁷.

Визначальна функція політичної культури – вираження й реалізація соціальних інтересів. У політичній свідомості, передусім у її найважливішій складовій – політичній ідеології, відображаються базові інтереси соціальних спільнот, які стосуються влади в суспільстві. Усвідомлення цих інтересів зумовлює відповідну політичну поведінку соціальних спільнот та окремих їх представників. Для завоювання й використання державної влади, справляння впливу на неї вони створюють політичні партії, об'єднуються в громадські організації, тим чи іншим чином ведуть себе у виборчих кампаніях, інших політичних процесах.

Призначення політики в цілому, політичної культури зокрема, – узгодження багатоманітних соціальних інтересів, забезпечення єдності й цілісності суспільства. В узгодженні соціальних інтересів, забезпеченні стійкого, злагодженого і динамічного функціонування політичної системи знаходить свій вияв нормативно-регулююча функція політичної культури. Реалізується вона за допомогою формування і закріплення в суспільній свідомості необхідних політичних цінностей, установок, цілей, мотивів та норм поведінки. Як правило, вони втілюються в нормативних політичних рішеннях держави і дають можливість ефективно регулювати відносини в межах політичної системи з боку як держави, так і громадянського суспільства. Завдяки нормативно-регулюючій функції політичної культури досягається суспільний консенсус.

⁷ Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підручник. Київ : Видавничо-поліграф. центр «Київ. ун-т», 2010. 451 с.

Нинішній розмах правового нігілізму в Україні, що охоплює всі прошарки суспільства від політиків і державних службовців до пересічних громадян, є надзвичайно серйозною загрозою існуванню політичної системи.

Виховна функція політичної культури, або функція політичної соціалізації, спрямована на формування й розвиток індивіда як суб'єкта політичних відносин. Засвоюючи політичну культуру, індивід набуває знань про політичну систему, свої права та обов'язки, стає свідомим та активним учасником політичного процесу. Виховна функція політичної культури, таким чином, спрямована на розвиток політичної активності та відповідальності громадян.

Суть комунікативної функції виявляється в тому, що політична культура є засобом ідейно-політичного і правового зв'язку громадян із політичними інститутами та між собою. Ця функція відображена у вчасності всіх учасників політичного процесу на основі використання загальноприйнятих стереотипів мислення та зразків поведінки.

Прогностична функція політичної культури полягає в тому, що на основі знання особливостей і стану політичної культури різних соціальних спільнот, притаманних їм ціннісних орієнтацій та оцінок політичних явищ і процесів можна передбачити можливі варіанти їхньої поведінки в тих чи інших соціально-політичних ситуаціях⁸.

Вчені виокремлюють, крім перерахованих, й інші функції. Ідентифікаційну, яка полягає у тлумаченні потреб людини з огляду на її групову (соціальну, етнічну, конфесійну) належність та забезпечує відповідну участь в обстоюванні інтересів цієї спільноти. Інтегруючу, вказуючи, що політична культура за будь-яких обставин і умов є основою суспільства, його політичної системи, сприяє консолідації громадян, політичних сил, створюючи у такий спосіб засади для підтримки існуючого політичного режиму, системи влади. Мобілізаційну, оскільки політична культура сприяє мобілізації громадян на вирішення певних політичних і соціальних завдань.

Як найвищий рівень розвитку політичної культури Г. Алмонд і С. Верба визначають «громадянську культуру», або «культуру громадянина». Вона притаманна суб'єктам політичного про-

⁸ Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки). 451 с.

цесу, які у своїй діяльності віддають перевагу інтересам усього суспільства, а не приватним або корпоративним потребам. Діяльність таких суб'єктів, як правило, спрямована на забезпечення громадянського консенсусу через дотримання принципу «верховенства права». Громадянську культуру відрізняють примат прав і свобод індивіда, діалектична єдність прав і обов'язків громадян⁹.

Британські науковці І. Маклін та А. Макмілан стверджують, що громадянська культура – це політична культура, яка має такі характерні риси: 1) більшість громадян визнають авторитет держави; 2) існує загальна переконаність у необхідності виконувати громадянські обов'язки. Громадянську культуру тлумачать як лояльну політичну культуру, за якої участь у політичному житті поєднана з пасивністю, довірою та повагою до влади. Прихильність до традицій і місцевих цінностей вважають за чинники, які врівноважують участь у загальнодержавному політичному житті¹⁰.

Громадянська культура визначається не тільки правовими, а й морально-етичними чинниками політичної діяльності, – це одна із найважливіших ознак інтелігентності і цивілізованості суспільства. Як підкреслює М. Бурмака, «громадянська культура – це глибоке усвідомлення своєї належності до певної держави, почуття громадянської гідності, відповідальності та обов'язку, здатність ріднуче відстоювати суспільно-державні цілі у складних ситуаціях»¹¹.

Розходження у виборі людьми тих або інших ціннісних орієнтирів і засобів політичної поведінки великою мірою залежать від їхньої належності до соціальних (класи, прошарки, страти), національних (етнос, нація, народ), демографічних (жінки, чоловіки, молодь), територіальних (населення певних районів і регіонів), рольових (еліта й електорат) та інших (релігійні, референтні та інші) груп. Виробка людьми ціннісних орієнтацій (і відповідних форм поведінки) на основі групових цілей та ідеалів перетворює

⁹ Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии С. 12–133.

¹⁰ Короткий оксфордський політичний словник : пер. з англ. / ред.-упоряд. : І. Маклін, А. Макмілан. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. 789 с.

¹¹ Бурмака М. П. Громадянська культура як детермінанта становлення демократії в українському суспільстві. *Політол. вісн.* Київ : ІНТАС, 2009. Вип. 41. С. 261–278.

політичну культуру в сукупність субкультурних утворень, що характеризують наявність у їхніх носіїв істотних (несуттєвих) розходжень у ставленні до влади і держави, правлячих партій, у засобах політичної участі і т. д.

Високу політичну культуру відрізняють три основних критерії, що виявляються в політичній поведінці людей: залученість до політичної діяльності, позитивна активність і раціональність.

За допомогою участі в політичному процесі і громадянин, і суспільство в цілому знаходять новий політичний досвід, що сприяє подальшому розвитку політичної культури. Кожне нове покоління людей відповідає за зберігання політичної культури суспільства і її збагачення новим позитивним досвідом. Цю відповідальність повинна відчувати й розуміти кожна людина, оскільки основою й умовою прогресивного розвитку є саме висока політична культура особистості.

Як висновок зазначимо, що *структура поняття «політична культура»* в концентрованому вигляді складається з трьох основних змістових блоків:

1) культури політичної свідомості (політичні знання, інтереси, уявлення, переконання, цінності, звичаї, традиції, норми, настанови);

2) культури політичної поведінки (*участь у політичному житті*, політична діяльність);

3) культури функціонування політичних інститутів (культури електорального процесу, культури прийняття та реалізації політичних рішень, культури врегулювання політичних конфліктів).

Список використаних джерел

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии. *Полит. исслед.* 1992. № 4. С. 12–133.
2. Бурдяк В., Ротар Н. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів : монографія. Чернівці : Рута, 2004. 328 с.
3. Бурмака М. П. Громадянська культура як детермінанта становлення демократії в українському суспільстві. *Політол. вісн.* Київ : ІНТАС, 2009. Вип. 41. С. 261–278.
4. Вятр Е. Социология политических отношений : пер. с пол. / под ред. и с предисл. Ф. М. Бурлацкого. М. : Прогресс, 1979. 436 с.

5. Даймонд Л. Консолідація демократії і політична культура / *Демократія* : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 882–942. («Політичні цінності». Вип. 1).

6. Дженусов А. И. Различие структур и уровней развития политической культуры. *Социально-гуманитарные знания.* 1999. № 4. С. 115–118.

7. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації. URL: <https://political-studies.com/?p=941> (дата звернення: 05.03.2020).

8. Короткий оксфордський політичний словник : пер. з англ. / ред.-упоряд. : І. Маклін, А. Макмілан. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. 789 с.

9. Мухаев Р. Т. Политология : учебник для вузов. М. : Изд-во «Приор», 2000. 430 с.

10. Оржель О. Консолідація українського суспільства на основі національної ідеї: перспективи і обмеження (з точки зору європейського досвіду). *Вісник НАДУ.* 2012. № 2. С. 28–38.

11. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підручник. Київ : Видавн.-поліграф. центр «Київ. ун-т», 2010. 451 с.

1.2. Розмежування понять «політична поведінка», «політична діяльність», «політична участь», «політична активність», «політична іммобільність»

Найґрунтовніший аналіз політичної участі на пострадянському просторі здійснив російський вчений Д. Гончаров, який розглядає політичну участь крізь призму біхевіоральної парадигми в контексті соціокультурного і структурно-функціонального аналізу сучасного суспільства. Він вважає, що американському досліднику Дж. Нагелю належить одне з універсальних визначень поняття «політична участь», а саме: «участь охоплює дії, за допомогою яких рядові члени будь-якої політичної системи впливають або намагаються впливати на результати її діяльності»¹². Саме політична система, на його думку, є компонентом визначення участі. Вона існує як організована структура влади, впливу, авторитету і

¹² Гончаров Д. В. Теория политического участия. М. : Юристъ, 1997. 206 с.

стосується не лише уряду, а також й інших громадянських інститутів, які контролюють поведінку і ресурси своїх членів. З цього погляду політичний характер, у певний момент часу, набувають не лише власне політичні об'єднання, а й економічні і соціальні інститути, церква, профспілкові союзи й асоціації, університети, групи тиску тощо¹³.

Водночас Д. Гончаров акцентує увагу на таких важливих теоретико-методологічних аспектах політичної участі, як характер і зміст соціальної та політичної дії в структурі участі, а також її інструментальності. Під інструментальністю політичної участі він розуміє «здатність вибудовувати раціональні технології досягнення цілей»¹⁴. Інструментальні відносини, це відносини, участь у яких розглядається людьми як спосіб отримання будь-якої користі, будь-яких благ, причому саме спілкування при цьому не має для партнерів ніякої цінності. На противагу таким відносинам існують самоцінні відносини, тобто відносини, побудовані на почуттях приязні, любові, нематеріальному інтересі і не передбачають отримання конкретного (раціонального) зиску.

Під інструментальністю також розуміють наявність певних інститутів, каналів, правил, механізмів, зумовлених реакцій суб'єктів суспільних відносин на певні ситуації тощо.

О. Мелешкіна визначає політичну участь як «більш-менш регулярне і, зокрема, інструментальне застосування «акторами» різних форм політичної діяльності, засобом якого громадяни намагаються впливати на процес прийняття політичних рішень»¹⁵.

На думку М. Пірен, «політична участь – це втягнення (залучення) членів соціально-політичної спільноти в існуючі всередині неї політичні відносини і структуру влади»¹⁶.

За А. Беловим, під політичною участю розуміють «будь-яке сприяння політичній системі у здійсненні її функцій, впливовий

¹³ Гончаров Д. В. Теория политического участия. М. : Юрист, 1997. С. 8.

¹⁴ Там же. С. 10.

¹⁵ Мелешкина Е. Ю. Политическое поведение. *Политический процесс: основные аспекты и способы анализа* : сб. учеб. материалов. М. : Издат. дом «ИНФРА-М» ; Изд-во «Весь мир», 2001. С. 152–171.

¹⁶ Пірен М. І. Основи політичної психології : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. С. 62.

прояв громадянином, його групами своїх інтересів і позицій по відношенню до влади»¹⁷. На його думку, до участі також приєднуються різні форми суспільної активності, участь у формуванні суспільної думки на зборах, мітингах, маніфестаціях, використання свободи слова. Водночас кандидат, що став депутатом Державної Думи, «виходить із простору участі, включається в діяльність іншого порядку, стає частиною політичної еліти». Тобто, на думку вченого, політична участь – це передусім непрофесійна політична діяльність.

В. Бебик так само вважає, що політична діяльність може здійснюватися на громадських або професійних засадах¹⁸.

П. Шляхтун також обмежує сферу політичної участі громадян непрофесійною політичною діяльністю, найпоширенішими формами якої є вибори та референдуми¹⁹.

Отже, аналіз літератури з питань політичної участі засвідчує, що це поняття вживається (хоч і не завжди послідовно) у двох значеннях – ширшому і вузкому. У ширшому значенні під політичною участю розуміють будь-які дії, за допомогою яких «рядові» члени політичної системи (пересічні громадяни) впливають або намагаються вплинути на результати її діяльності. У такому розумінні поняття політичної участі використовується для позначення форм політики, не пов'язаних з професійною політичною діяльністю, тобто є протилежним поняттю політичного функціонування.

Головними формами участі в політичному процесі розглядаються, при цьому, причетність громадян до формування представницьких органів державної влади шляхом голосування на виборах різного рівня, а також участь у референдумах.

У вузкому розумінні поняття політичної участі пов'язується з концепцією партисипативної (учасницької) демократії, що набула поширення в країнах Заходу на тлі кризи засад представницької демократії. Головним ціннісним імперативом партисипативної демократії вважається залучення громадянина не лише до виборів

¹⁷ Белов А. Г. Политология : учеб. пособие. М. : ЧеРо, 1996. С. 233.

¹⁸ Бебик В. М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика : монографія. Київ : МАУП, 2000. С. 247.

¹⁹ Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підруч. для студ. вузів. Київ : Либідь, 2002. С. 417.

представницької влади, а й до підготовки та ухвалення політичних рішень, їх упровадження в життя, контролю за діями посадових осіб тощо²⁰.

Участь громадян у цих процесах, згідно з концепцією партисипативної демократії, має запобігати зловживанню владою, бюрократизації суспільства, сприяти повнішому відображенню інтересів різних його верств, подоланню відчуження особи від влади. У цьому специфічному розумінні політичну участь розглядають як основу розвитку сучасного громадянського суспільства і його взаємодії з державою. Таке її розуміння розширює простір політики, суб'єктами якої, у контексті партисипативної демократії, все частіше стають неполітичні об'єднання громадян (профспілкові, екологічні та інші організації, «групи інтересів» та «групи тиску» тощо), тому природно, що поряд із терміном «політична участь» для опису аналогічних феноменів використовують також термін «громадянська участь».

Конкретні форми політичної участі розглядаються в працях В. Петухова (починаючи від різних проявів політичного інтересу і закінчуючи реальними способами впливу на владу – участь у виборах і референдумах, мітингах, голодуваннях, у діяльності політичних партій та суспільних організацій, звернень до органів влади тощо)²¹.

Отже, якщо в ширшому значенні у понятті політичної участі переважає акцент на рутинних формах політичної поведінки, то у вузькому (специфічному) значенні це поняття спонукає до аналізу тих її форм, які передбачають самодіяльність, самоорганізацію, самоврядування громадян.

Як підсумок, ми бачимо, що категорія «політична участь» тісно пов'язана з таким поняттям, як «політична діяльність». Навпевно, оптимальною є точка зору фахівців, за якою категорії «політична участь» та «політична діяльність» співвідносяться в такий спосіб: *політична діяльність індивідів може здійснюватися як*

²⁰ Степаненко В. Громадянське суспільство: теорія, інститути та моделі розвитку. *Структурні виміри сучасного суспільства* : навч. посіб. / за ред. С. Макеєва. Київ, 2006. С. 44–73.

²¹ Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ : Академія, 1999. 240 с.

політична участь і як політичне функціонування. Політична участь охоплює непрофесійну сферу політичного життя суспільства. Політичне функціонування ж сукупно означає професійну політичну діяльність²².

Хоча це твердження певною мірою умовне, тому що провести чітку межу між професійною та непрофесійною діяльністю не завжди можливо. Вищезгадана точка зору відповідає класифікації, що запропонував Макс Вебер, який взяв за основу ступінь залучення індивіда до політики. У своїй праці «Покликання до політики» есоціолог говорить, що політиками можна бути: «за нагодою», коли здійснюємо акт голосування або в інший спосіб висловлюємо подібне волевиявлення; «за сумісництвом», тобто бути довіреною особою, членом правління партійно-політичної спілки, державних рад тощо. У цьому разі політика не є для людини першочерговою «справою життя» ні в матеріальному, ні в моральному відношенні; «професійним політиком», коли політика стає справою життя. Учений зауважував, що існує два способи опанування політики як професії або жити «для» політики, або жити «за рахунок» політики і «політикою», «За рахунок» політики як професії живе той, хто намагається зробити з неї постійне джерело доходу, «для» політики – той, у кого інша мета. Тобто діяльність різного роду політичних активістів займає проміжне становище між діяльністю «професіоналів» та «простих» громадян.

В. Горбатенко як важливий інструмент реалізації ефективної участі пропонує створення нових різновидів інститутів, «...які забезпечували б не лише контроль над ресурсами, а й канали для ефективного діалогу між владою та населенням». Не менш важливим, на його думку, є «...досягнення на місцевому рівні порівняно рівномірного розподілу таких ресурсів участі, як гроші, освіта, знання механізмів винесення політичних рішень, вільний час, доступ до засобів масової інформації тощо»²³.

²² Іванова Н. Ю. Людина і політика. *Політологія* : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. Київ : Видавн. центр «Академія» 2001. С. 174.

²³ Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ : Академія, 1999. С. 20.

Відомо, що різні люди можуть брати участь у політичному житті з різною інтенсивністю: одні особи лише читають газети, інші ще й ходять на вибори, а треті ведуть активну політичну роботу. Навіть залучення до одного і того самого виду діяльності може проявлятися по-різному: наприклад, один активіст може лише інколи брати участь у політичних кампаніях на правах виконавця, а інший є їх активним організатором, один виборець може ходити на кожні вибори, а інший лише ситуативно. Для визначення цих відмінностей існує поняття політичної активності. Під **політичною активністю** слід розуміти інтенсивність участі суб'єкта в політичному процесі загалом, а також у межах окремих форм політичної діяльності.

Політична участь характеризується не лише ступенем активності індивіда, а й ще багатьма чинниками, які в сукупності визначають поведінку суб'єкта політичних відносин. У політичній науці під терміном **«політична поведінка»** розуміють не лише дії окремих учасників, а й масові виступи як організованих суб'єктів влади, так і стихійні дії натовпу. Це можуть бути акції на підтримку системи, або такі, що спрямовані проти неї. Особливим видом політичної поведінки є голосування «проти» або неявка на вибори.

На думку Г. Артемова, політичну поведінку можна подати як «сукупність людських дій (вчинків), які спостерігаються ззовні, у сфері поділу та здійснення влади»²⁴. Її також визначають і як «суб'єктивно мотивований процес, в якому втілюється той чи інший вид політичної діяльності»²⁵.

Переважаючо розглядають індивідуальну та масову, активну й пасивну, спонтанну та цілеспрямовану, лояльну і протестну, легітимну та нелегітимну, добровільну і примусову, автономну і мобілізаційну поведінки.

Отже, політична участь, політична діяльність, політична поведінка – це різні категорії політичної активності, які не варто змішувати, оскільки вони характеризують як її якісні характеристики,

²⁴ Артемов Г. П. Политическая социология : учеб. пособие. М. : Логос, 2002. С. 153.

²⁵ Мелешкина Е. Ю. Политическое поведение. *Полит. процесс: основные аспекты и способы анализа* : сб. учеб. материалов. М. : Издат. Дом «ИНФРА-М» ; Изд-во «Весь мир», 2001. С. 152–171.

форми здійснення, так і ступінь залучення індивіда до політики. Якщо розглядати їх крізь призму таких філософських категорій, як «стихийність» і «свідомість», «якість», «кількість» та «міра», то можна зробити таке припущення: політична участь і політична діяльність відбуваються насамперед у свідомих формах, оскільки для стихійних форм притаманні перевага ірраціональних, напів-свідомих, інстинктивних почуттів над свідомими раціональними діями. Однак обмежувати політичну участь і політичну діяльність лише рамками раціонально-утилітарних дій не можна, оскільки людина – це не запрограмована машина, а жива істота з притаманними їй пристрастями. Проте політичну участь найчастіше оцінюють у категоріях кількості та міри, а професійну політичну діяльність – у якісних характеристиках.

Політичний психолог Д. Ольшанський бере за основу своєї класифікації **«мобільні» (активні) та «імобільні» (латентні, неактуалізовані) форми політичної активності**²⁶.

Активних форм він виділяє шість:

- 1) найпростіші реакції (позитивні і негативні) на імпульси-подразники, які надходять від політичної системи, її інститутів та їх представників, але не пов'язані з необхідністю високої особистої активності людини;
- 2) участь у діях, пов'язаних із делегуванням особистих повноважень (електоральна поведінка), виконання окремих ситуаційних, одноразових доручень;
- 3) особиста участь у діяльності політичних організацій, відвідування зборів та інших заходів;
- 4) виконання відносно постійних конкретних політичних функцій у межах інститутів політичної системи або опозиційних їй;
- 5) пряма політична дія – вихід із товаришами на мітинги, допомога в побудові барикади, участь у політичних сутичках тощо;
- 6) активна, у тому числі керівна, діяльність у позаінституційних політичних рухах, спрямованих проти існуючої політичної системи з метою добитися її заміни чи радикальної перебудови,

²⁶ Ольшанский Д. В. Основы политической психологии : учеб. пособие для вузов. Екатеринбург, 2001. С. 387.

часто це лідерство в натовпі, налаштованому на злам політичної системи²⁷.

Серед «імобільних» форм Д. Ольшанський виокремлює чотири основні форми:

1) повна виключеність із політичних взаємин, зумовлена низьким рівнем громадянського розвитку;

2) політична виключеність як результат надмірної бюрократизації – самої панівної політичної системи, низьким зворотним зв'язком між цією політичною системою і громадянським суспільством у цілому, розчаруванням людей у політичних інститутах;

3) політична апатія як форма неприйняття політичної системи, нав'язаної людям ззовні – наприклад, у результаті програшу війни і завоювання країни ворогом;

4) політичний бойкот як прояв активної ворожості до політичної системи та її інститутів²⁸.

Смисловий вимір «активність–пасивність» як критерій для визначення рівня і форм політичної активності досить популярний серед дослідників. Так, політичний психолог Б. Мар'єнко пропонував розглядати політичну активність у вигляді континууму, на одному з полюсів якого – політична пасивність (абсентеїзм виборців, політична імобільність), а на протилежному – політична гіперактивність та екстремізм (від участі у пікетуваннях, страйках до терористичних дій та громадянської війни).

Список використаних джерел

1. Артемов Г. П. Политическая социология : учеб. пособие. М. : Логос, 2002. 280 с.
3. Бебик В. М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика : монографія. Київ : МАУП, 2000. 384 с.
4. Белов А. Г. Политология : учеб. пособие. М. : ЧеРо, 1996. 304 с.
5. Васютинський В. Інтеракційна психологія влади. Київ, 2005. 492 с.
6. Вебер М. Политика как призвание и профессия: избранные произведения : пер. с нем. М. : Прогресс, 1990. С. 644–706.

²⁷ Ольшанский Д. В. Основы политической психологии. С. 387.

²⁸ Там же.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

8. Гасевський Б. А. Сучасна українська політологія : навч. посіб. Київ : МАУП, 1999. 268 с.

9. Гозман Л. Я., Шестопап С. Б. Политическая психология. Ростов н/Д : Изд-во «Феникс», 1996. 448 с.

10. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ : Академія, 1999. 240 с.

11. Гончаров Д. В. Теория политического участия. М. : Юристъ, 1997. 206 с.

13. Іванова Н. Ю. Людина і політика. *Політологія* : підруч. для студ. вищ. навч. закл. ; за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. Київ : Видавн. центр «Академія», 2001. С. 168–179.

14. Куценко О. Чи зберігають значення класові підстави політичної участі? *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2006. № 3. С. 92–115.

15. Козаков В. А. Психологія діяльності та навчальний менеджмент : підручник : у 2 ч. Ч. І: Психологія суб'єкта діяльності. Київ : КНЕУ, 2000. 243 с.

18. Мелешкина Е. Ю. Политическое поведение. *Политический процесс: основные аспекты и способы анализа* : сб. учеб. материалов. М. : Издат. дом «НИИФА-М», Изд-во «Весь Мир», 2001. С. 152–171.

19. Ольшанский Д. В. Основы политической психологии : учеб. пособие для вузов. Екатеринбург, 2001. 496 с.

20. Патнам Р. Д. Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії : пер. з англ. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 302 с.

21. Пірен М. І. Основы політичної психології : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 418 с.

22. Степаненко В. Громадянське суспільство: теорія, інститути та моделі розвитку. *Структурні виміри сучасного суспільства* : навч. посіб. ; за ред. С. Макеева. Київ, 2006. С. 44–73.

26. Чемшиг А. А. Государственная власть и политическое участие. Киев : Укр. центр духов. культуры, 2004. 528 с.

27. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підруч. для студ. вузів. Київ : Либідь, 2002. 573 с.

1.3. Політична участь як структурний елемент політичної культури. Форми та мотиви політичної участі

Політична культура — система історично сформованих, відносно стійких цінностей, переконань, уявлень, моделей поведінки, які проявляються безпосередньо в діяльності/участі суб'єктів політичного процесу і забезпечують відтворення політичного життя суспільства на основі наступності.

Характерні риси політичної культури полягають в тому, що вона:

- 1) є продуктом історичного розвитку суспільства, результатом колективної творчості;
- 2) фіксує повторювані зв'язки між елементами політичного процесу, закріплює стабільні аспекти політичного досвіду;
- 3) має загальний характер, пронизує конкретне політичне життя;
- 4) забезпечує цілісність та інтегрованість політичної сфери;
- 5) координує політичними методами життєдіяльність суспільства в цілому, враховуючи інтереси різних суспільних груп, класів, держави та особи;
- 6) пропонує певні зразки поведінки, норми взаємовідносин влади і громадян;
- 7) характеризує політичну свідомість і політичну поведінку основної маси населення.

Структурними елементами політичної культури є:

- політична свідомість, що вбирає в себе як ідеологічні компоненти (політичні знання, цінності, переконання), так і психологічні (політичні почуття, емоції, переживання, орієнтації та настрої);
- політична поведінка (політичні установи, типи, стилі, зразки суспільно-політичної діяльності та участі);
- політичний досвід (політичні традиції, звичаї, політична пам'ять суспільства і т. ін.).

Політична поведінка — це сукупність реакцій соціальних суб'єктів (осіб, груп, спільнот) на певні форми, засоби і напрями функціонування політичної системи.

Розрізняють такі типи політичної поведінки, як-от: 1) **відкритий (політична дія/участь)**; 2) **закритий** (політична бездіяльність/неучасть/ігнорування).

Політичну участь (як відкритий тип політичної поведінки) можна охарактеризувати крізь такі фактори, як:

- ступінь інтересу суб'єкта до політики (великий, середній, малий, повна відсутність інтересу);
- ступінь розвитку політичної свідомості суб'єкта;
- ставлення до існуючої політичної системи в цілому, до її окремих інститутів, до їхніх символів та осіб, які їх представляють;
- ставлення до інших учасників політичного процесу (що виявляється, зокрема, у терпимості або нетерпимості до них);
- готовність взяти безпосередню участь у тих чи інших політичних акціях та пов'язані з цим очікування;
- уявлення про «правила політичної гри» (у тому числі про межі дозволеного і недозволеного і т. ін.);
- ставлення до закону;
- характер політичної і політико-ідеологічної самоідентифікації («я — лівий», «я — центрист», «я — ліберал»).

Форми політичної участі розрізняють через:

- включеність у політичне життя суспільства — мітинги, демонстрації, політичні страйки, пікети, партійна діяльність;
- взаємодію з державними інститутами — конфронтація, співробітництво, несівробітництво;
- взаємодію з інститутами громадянського суспільства;
- взаємодію з іншими суб'єктами політичного процесу;
- електоральну поведінку.

Наголос на особливостях **політичної участі** дає змогу надати характеристику політичній системі через чинники:

- формування керівних органів;
- сприйняття та врегулювання соціально-політичних конфліктів;
- ухвалення та реалізації політичних рішень;
- індивідуальних політичних відносин, групових політичних відносин, міждержавних політичних відносин, ієрархічних (індивід — група — держава) політичних відносин; бюрократичної, депутатської, партійної, загальногромадянської діяльності.

Відтак, **політичну участь можна визначити** як:

- 1) трансляцію потреб та вимог окремого громадянина, що виражаються як через громадянські, так і через політичні асоціації;
- 2) механізм узгодження та консолідації індивідуальних позицій у спільні;
- 3) засіб відбору представників влади.

Ще Г. Алмонд і С. Верба наголошували на тому, що **якісним критерієм політичної участі є політична компетентність**, яка формується на межі макро- і мікрополітичних рівнів, на основі далекого від політичної сфери досвіду соціалізації у сім'ї, школі, роботі²⁹. Саме високий рівень компетентності є запорукою того, що активна залученість пересічного громадянина в політичний процес не буде виступати чинником нестабільності.

Г. Алмонд та С. Верба наголошували на тому, що активна політична участь є тимчасовою, і тому природним є те, що активний громадянин зберігає свої традиційні, неполітичні зв'язки, так само як і свою більш пасивну роль підданого через поєднання з власними протилежностями – пасивністю, вірою, індиферентним ставленням до влади і до її компетенції.

Інакше кажучи, від громадянина в демократії вимагаються протилежні речі: він повинен бути активним, але водночас пасивним, включеним у процес, однак не занадто сильно, впливовим і при цьому шанобливим до влади. Ще більш важливим є той факт, що навіть у тих, хто активно виконує громадянську роль, якості підданих і парафіян не є цілком витісненими. Більше того, орієнтації парафіянина та підданого не просто співіснують з орієнтаціями учасника, вони пронизують і видозмінюють їх. Крім того, взаємопроникнення структури суспільних та міжособистісних зв'язків мають тенденцію впливати і на характер політичних орієнтацій.

Це породжує неможливість обмежити сутність політичної участі суто політичною сферою. У цьому сенсі громадянське суспільство може розглядатися як потенціал активності, який твориться навкруги процесу соціалізації у громадянських асоціаціях, де відбувається навчання взаємодії, народжується довіра та забезпечується комунікація й виробляється модель колективних дій.

²⁹ Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy In Five Nations. N. J. : Princeton University Press, 1963. С. 29.

Політична участь виступає засобом надання влади еліті. Водночас, якщо роль громадян змінна і вони лише час від часу впливають та визначають політичний процес, то повинен існувати такий соціальний механізм, який тримав би еліту в межах здійснення бажань народу. Пошук відповіді на поставлене запитання підводить до розуміння того, що саме відповідальність еліт є умовою та результатом стабільної демократії. Так, з одного боку, щоб еліти могли бути відповідальними перед звичайним громадянином, громадянин повинен бути водночас включеним у політику та досить впливовим, щоб нав'язувати елітам відповідну поведінку. З другого боку, для ефективності демократії як політичного устрою необхідно, щоб звичайний громадянин був відносно пасивний, виключений із політики і шанобливий стосовно правлячих еліт.

Умовою здійснення цього є віра в те, що звичайні громадяни повинні брати участь у політиці, і в те, що вони дійсно мають вплив. У концепції Г. Алмонда та С. Верби засадами існування такої віри виступає феномен компетентності, який охоплює як бажання грати за правилами, так і володіння мінімально достатнім обсягом знань про те, що саме відповідає власним інтересам і як це можна забезпечити, а це може бути виконано лише в умовах високостабільної, інституціоналізованої демократії, де більшість представників усіх класів налаштовані на підкорення правилам демократичної гри, що означає злагоду з основами свого суспільного устрою.

Отже, **критерій компетентності (або вимоги демократичної зрілості)** базувалися на таких теоретичних припущеннях, як-от:

1) бажання грати за правилами, які можуть бути виконані лише в умовах високостабільної, інституціоналізованої демократії, де більшість представників усіх класів настроєні на підкорення правилам демократичної гри, що означає злагоду з основами свого суспільного устрою;

2) володінні мінімально достатнім обсягом знань про те, що саме відповідає власним інтересам і як це можна забезпечити; потребі і досить сильних причинах діяти за цими інтересами;

3) вірі, що окремих громадян впливає на владу. (На думку Е. Наймана, сутність почуття компетенції – у «вірі тих, хто бере участь у політичному процесі, в те, що вони компетентні»³⁰);

³⁰ Putnam J. The Civic Culture: A Philosophic Critique. *The Civic Culture Revisited* / ed. by G. Almond, S. Verba. Boston-Toronto : Little, Brown And Company, 1980. P. 82.

4) толерантності до інших думок та опозиції.

Те, що поняття політичної компетентності визначає, як рівні індивідуальних орієнтацій корелюють із рівнями участі, та впливає на формування демократичних цінностей через процес адаптації й орієнтації, через засвоєння, перероблення й актуалізацію досвіду участі, який втілюється у нормах і створює традицію, функціонально окреслює поле демократичної культури через зв'язки: 1) між особою та суспільством через улагодження соціальних інтересів; 2) від суспільства до влади через механізм відбору представників влади; 3) зворотний зв'язок від влади до громадян через оформлені рішення.

Мотиви політичної участі – це певні рамки, межі, які дають змогу виявити, на чому саме зосереджено увагу соціуму в політичній сфері й спрогнозувати варіації можливої поведінки всіх політичних суб'єктів.

Наведемо **приклади**.

Так, у роботі Д. Травіна та О. Марганія «Європейська цивілізація» аналіз різних модернізаційних стратегій європейських країн містить вказівку на впливовість мотивів політичної участі³¹. У цьому сенсі досвід Польщі 90-х рр. є показовим для розуміння ролі мотивів політичної діяльності. Відомо, що польська ситуація в січні 1990 р. була не менш важкою порівняно із січневим шоком 1992 р. в Росії. При цьому польська шокотерапія не витримувє ніякого порівняння з тим світоглядним зламом, що супроводжував радянську перебудову. І в подальшому ситуація складалася абсолютно порізному. Так, Польща за рік зуміла перетворитися на країну з ринковими правилами гри, а пострадянський простір демонструє розтягування цього процесу не на роки, а на десятиріччя. Закидання у бік аграріїв радянського сектору виглядає не досить переконливо через те, що аграрний сектор польської економіки також був відсталим і нединамічним. Є всі підстави вважати, що різний шлях подолання кризових явищ залежав від ставлення членів суспільства до процесів трансформації. Російській розгубленості від змін поляки протиставили ставлення до проблем як до таких, які обов'язково потрібно подолати, і чим швидше, тим краще. Досить красномов-

³¹ Травин Д. Европейская модернизация : в 2 кн. Кн. 2. М. : ООО «Изд-во АСТ»; СПб : Terra Fantastica, 2004. С. 298.

ним є таке свідчення: «Свобода торгівлі дала можливість у 1990 р. селянам приїжджати до міст прямо на своїх тракторах, паркуватися біля магазинів, що намагалися завищити ціни, і вступати з ними в гостру конкуренцію, що додавало радощів покупцям»³².

На думку Д. Травіна та О. Марганія, таке позитивне ставлення до труднощів можна пояснити певними ментальними зрушеннями, що сталися в Польщі в першій половині 80-х рр. Справа в тому, що для Польщі ще в 70-х рр. реальністю стало «поступове зниження ідеології як фактора, що підтримує режим»³³. Руїнація ідеологічних засад пояснювалася внутрішньою політикою, що заокучувала купівельну спроможність населення за рахунок швидко зростаючого боргу. Ситуація вийшла з-під контролю, зроста інфляція, а на політичну арену вийшла організація профспілкового руху «Солідарність». Важливим є й те, що опозиційність цього руху спочатку відкрито не загрожувала існуванню політичного режиму. Всі вимоги зводилися до модифікації виробництва та допуску до влади впливових суспільних сил.

Неспроможність влади подолати кризові явища призвела до того, що в грудні 1981 р. в Польщі було введено військовий стан. Це фактично означало, що надії на те, що система підлягає реформуванню, були зруйновані. Для поляків ця подія стала справжнім культурним зламом.

Зміна настроїв була кардинальною: якщо наприкінці 70-х рр. поляки вважали, що поганий стан справ у державі є наслідком поширення людських пороків – лінощів, пияцтва, марнотратства, а не вадами системи, то з першої половини 80-х рр. почало визрівати інше розуміння власних проблем. Готовність країни до радикальних перетворень означала, що прагнення вирвати у влади певний кусень суспільного пирога було замінено на готовність до змін суспільного ладу. І подолати той шлях, хоч би яким украй важким він був.

Визначення ролі мотивів у політичній участі актуалізує звернення до міжвоєнного періоду в розвитку Німеччини. Нагадаємо, що Німеччина після Першої світової війни опинилася в скрутному становищі. Недостатньо констатувати, що вихід з війни супрово-

³² Травин Д. Европейская модернизация : в 2 кн. Кн. 2. М. : ООО «Изд-во АСТ»; СПб : Terra Fantastica, 2004. С. 399.

³³ Там же. С. 335.

джувався революцією, а економіка була поставлена у безвихідну ситуацію зобов'язаннями виплачувати країнам-переможцям фантастичні репарації. Потрібно зауважити, що Німеччина, перемігши у війні з Росією, була визнана Антантою переможеною країною. Територіальні втрати тільки поглиблювали почуття гострої несправедливості та невдоволення існуючою ситуацією. 1923 р. став чорним через руйнацію кредитно-грошової та фінансової систем. Темпи грошової емісії через поширення катастрофічної інфляції характеризувалися дванадцятьма нулями! Як часто буває, економічні негаразди (особливо 1929 р.) тільки загострили політичні проблеми. Постійні зміни урядів не могли не спричинити поширення розчарування в демократичних процедурах.

Така ситуація відтворила досить суперечливу систему мотивів політичної участі. Розчарування від політики, втома від інфляції поєднувалися з прагненням до дії, спрямованого на відновлення справедливості. Очікування моральної компенсації за приниження цілого народу, прагнення реалізувати історичну справедливість сприяло пошуку винних у кризовій ситуації та приведенню до влади націонал-соціалістів, які отримали 37,4 % голосів і сформували найбільшу фракцію в парламенті у 30-ті рр. XX ст.

Відомий австрійський соціолог В. Райх, сучасник цього драматичного періоду, зауважував, що сама така ситуація була непростюю і визначалася не стільки станом економіки, скільки мотиваціями німецького соціуму³⁴. На його думку, цьому сприяла структура німецького народу. На початку XX ст. німецьке суспільство складалося з правлячого середнього прошарку – підприємців, чиновників, високопосадовців державної служби та дрібного середнього класу, переважно торговців, фермерів, клерків тощо. Після війни вищий середній клас виявився зруйнованим, а нижчий – фактично об'єднаним із пролетаріатом. Все це призвело до несподіваних трансформацій, які завадили німецькому суспільству об'єднатися і перетворитися на самостійну політичну силу.

Так, різні групи дрібної буржуазії були змушені створювати об'єднання. Проте водночас економічна конкуренція між невеликими підприємствами перешкоджала створенню такого почуття солідарності, як у робітників. Соціальний стан заважав дрібному буржуа

³⁴ Райх В. Психология масс и фашизм. М. : ООО «Изд-во АСТ», 2004. С. 95.

примкнути як до власного класу, так і до промислових робітників. Якщо до власного класу він не міг приєднатися через конкуренцію, то до промислових робітників – через страх пролетаризації.

Для класу дрібних чиновників та службовців були притаманні залежність від державної влади та конкурентне ставлення до колег; своєрідне проміжне становище між органом керування та основною частиною представників ручної праці, що не могло не заважати розвитку почуття солідарності. Соціальна свідомість чиновника підмінялася ставленням до уряду й нації та втілювалася в повній ідентифікації з державною владою, а службовця приватної фірми – в ідентифікації з компанією. Тобто, з одного боку, дрібний чиновник став представником влади для підлеглих, з другого – залежним від влади. В цьому і полягала таємниця того, що службовець став провідною верствою, що підтримувала фашистську державу. Держава підмінила собою солідарність із подібними собі і зробила чиновника таким само покірним, як і робітника.

Як висновок зазначимо, що політична участь є структурним елементом політичної культури, в якій форми і мотиви залежать не лише від раціональних й ірраціональних дій лідерів, а й створюються відповідна економічна ситуація та емоційний фон у державі.

Список використаних джерел

1. Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy In Five Nations. N. J. : Princeton University Press, 1963. 563 p.
2. Pateman C. The Civic Culture: A Philosophic Critique. *The Civic Culture Revisited* / gen. ed. : G. Almond, S. Verba. Boston-Toronto : Little, Brown And Company, 1980. P. 57–102.
3. Травин Д. Европейская модернизация : в 2 кн. Кн. 2. М. : ООО «Изд-во АСТ»; СПб. : Terra Fantastica, 2004. 572 с.
4. Райх В. Психология масс и фашизм. М. : ООО «Изд-во АСТ», 2004. 539 с.
5. Юнг К. Очерки о современных событиях. Психология нашего времени. Володимир Одашник. Психология политики. Политические и социальные идеи К. Г. Юнга : пер с англ. К. Бутырина. СПб. : Изд-во, 1996. 369 с.
6. Пояркова Т. К. Ментальні очікування як каталізатор кризових процесів. *Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації* : укр. наук. журн. 2009. № 2. С. 142–145.

2.1. Участь громадян у виборах

Вибори – це конституційна форма безпосередньої демократії, що полягає у формуванні персонального складу органів публічної влади шляхом голосування пересічних громадян¹.

Утворені в результаті виборів органи чи обрані посадові особи дістають право при виконанні своїх суспільних функцій виступати від імені сукупності людей, яка брала участь у виборах, і наділяються повноваженнями приймати обов'язкові для них рішення. Отже, за своєю сутністю вибори є механізмом передачі народом або його певною частиною (в особі виборців) доручення своїм представникам (обраним особам) здійснювати від його імені владу.

Народне волевиявлення в нашій країні здійснюється шляхом участі громадян у виборах Президента України, народних депутатів України, міських, селищних, сільських та депутатів місцевих рад. Одним із найважливіших етапів проведення виборів є голосування, в якому громадяни, віддаючи свій голос, реалізують своє конституційне право на управління державними справами.

Демократичні вибори передбачають гарантовану державою особисту свободу громадян, право на вираження своїх переконань, свободу об'єднань, маніфестацій, пересувань, право на отримання достовірної інформації, на судовий захист тощо. Зазначені гарантії знайшли своє відображення в Конституції України. Проте реалізація цих гарантій можлива лише за наявності розвинутого громадянського суспільства, механізмів ефективного контролю за діяльністю влади, адекватності функціонуючої виборчої і політичної систем суспільним реаліям і суспільній динаміці, а також політичних і культурних традицій кожної окремої країни.

Згідно зі ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України). Громадяни України мають право брати участь в управлінні дер-

¹ Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. : у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : ТОВ «Вид-во "Юрид. думка"», 2006. С. 196.

жавними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України).

Аналіз ст. 38, 69–71 Конституції України порівняно зі статтями, які забезпечують гарантії інших прав громадян (право на інформацію, право власності, право на створення політичних партій та громадських організацій тощо), переконує, що Основний Закон України не передбачає жодної можливості для позбавлення громадян виборчого права в його найширшому розумінні.

Вибори передбачають собою певний процес, акт, який відбуватиметься в конкретному конституційно-процесуальному режимі. Під конституційно-процесуальним режимом виборчого процесу Х. Приходько розуміє встановлений нормами виборчого процесуального права порядок функціонування виборчих процесуальних відносин, реалізації та захисту виборчих прав і обов'язків учасників цих відносин².

Громадяни наділені як активним виборчим правом (право голосувати), так і пасивним виборчим правом (право бути обраним).

Як правило, у конституціях більшості демократичних країн серед основоположних принципів виборчого права згадуються такі принципи: загальні, рівні, прямі або непрямі вибори при забезпеченні таємного способу голосування. Інші більш детальні виборчі правила зазвичай віднесені до регулювання спеціальними законами.

Принципи виборчого права знаходять своє закріплення не лише в конституціях, а й у міжнародно-правових документах. Наприклад, «Загальна декларація прав людини» визначає, що воля людини повинна проявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися згідно із загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

У «Міжнародному пакті про громадянські і політичні права» проголошено, що кожен громадянин повинен мати право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних ви-

² Приходько Х. Інституціоналізація конституційного процесу в аспекті пріоритетних форм безпосереднього народовладдя в Україні: до постановки проблеми. *Вибори на демократія : наук.-просвіт. правн. журн.* Київ : Вид-во ІП «Час друку», 2008. № 4(30). С. 11.

борах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

Відповідно до демократичних норм у ст. 71 Конституції України закріплено, що вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Таким чином, Конституція закріплює такі принципи виборчого права³:

- принцип загального виборчого права;
- принцип вільних виборів;
- принцип рівного виборчого права;
- принцип прямого виборчого права;
- принцип таємності голосування.

Принцип загального виборчого права означає, що всі повинні мати виборче право і можливість його реалізувати. Не допускається дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними або іншими ознаками.

Однак слід пам'ятати, що виборче право – це політичне право, а тому виборчими правами наділені лише громадяни України. Адже громадянство – це правовий зв'язок людини з державою та держави з людиною. А через вибори громадянин реалізує своє право на участь в управлінні державними справами.

Крім того, реалізувати своє активне виборче право можуть лише дієздатні особи. Особа набуває дієздатності по досягненню 18-річного віку.

Особа може бути позбавлена дієздатності лише за рішенням суду, якщо вона не усвідомлює значення своїх дій або не може здійснювати контроль за ними у результаті наявного в неї стійкого психічного захворювання.

Останнім часом ведуться дискусії щодо дитячого виборчого права, тобто дитячого волевиявлення.

Зрозуміло, що дитина в силу свого віку, відсутності сформованого політичного світогляду не може реалізувати виборче право.

³ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

Але ж дитина – це також громадянин і в неї є певні права, інтереси та потреби.

Існують вікові цензи й у пасивному виборчому праві, тобто праві бути обраним. Так, депутатом місцевої ради чи сільським, селищним або міським головою може бути обрана особа, яка досягла 18-річного віку. Віковий ценз для народного депутата становить 21 рік, а для Президента України – 35 років.

Для пасивного виборчого права передбачено і ценз осілості, тобто проживання впродовж певного терміну на території України. Так, народним депутатом України може бути обрано лише особу, яка проживає в Україні протягом останніх п'яти років, а Президентом України – протягом десяти останніх перед днем виборів років.

Такі обмеження передбачено для того, щоб людина, яка претендує на такі високі посади, володіла ситуацією, що відбувається в Україні, знала, чим живе український народ.

Хоча, відверто кажучи, володіти цією інформацією можна і проживаючи поза межами України. А тому, на наш погляд, потрібно закріплювати не проживання впродовж останніх років на території України, а, скажімо, набуття громадянства України не менше ніж за 5 чи 10 років до дня виборів.

Ще один принцип – принцип вільних виборів, означає, що кожен виборець без будь-якого зовнішнього впливу чи тиску вирішує – брати йому участь у виборах чи не брати, балотуватися кандидатом чи не балотуватися, підтримати того чи іншого кандидата чи не підтримати жодного.

Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

Принцип вільних виборів залишає за виборцем право відмовитися від участі у виборах або ухилитися від голосування. Це явище отримало назву «абсентеїзм», суть якого полягає в тому, що через негативне ставлення до участі у виборах громадяни виражають незадоволення існуючим у країні становищем, розчарованість у діяльності органів влади, програмах кандидатів та політичних партій, показують недовіру до процедури і чесності виборів тощо.

Принцип рівного виборчого права закріплює рівні можливості для виборця впливати на результати виборів та однакові мож-

ливості бути обраним. Цей принцип передбачає, що всі громадяни України можуть брати участь у виборах на рівних засадах: усі виборці мають однакову кількість голосів, а кожен голос має однакову вагу порівняно з іншими голосами.

Виборче законодавство буде відповідати принципу рівного виборчого права, якщо в ньому дотримується низка вимог:

— по-перше: кожен виборець на виборах має однакову кількість голосів. Залежно від прийнятої виборчої системи це може бути, як правило, один або два голоси. Наприклад, при суто мажоритарній або суто пропорційній системах у кожного виборця є один голос, а при змішаній виборчій системі — вже два (один в одномандатному мажоритарному окрузі, а другий — у єдиному багатомандатному окрузі);

— по-друге: у певній країні існує єдиний виборчий корпус — тобто всі виборці не поділені на жодні виборчі курії — соціальні, етнічні або інші групи з неоднаковим виборчим правом або представництвом;

— по-третє: кожен депутат має однаковий представницький мандат, тобто обирається від рівного числа мешканців або від рівного числа виборців. Слід підкреслити, що в разі застосування на виборах повністю або частково мажоритарної системи (а саме виборів депутатів в одномандатних мажоритарних виборчих округах, на які ділиться та чи інша адміністративно-територіальна одиниця) для дотримання принципу рівного виборчого права необхідно, щоб утворені виборчі округи були однаковими (або за кількістю мешканців, або за кількістю виборців). Лише в цьому разі принцип рівного виборчого права буде дотримано — кожен голос виборця матиме однакову вагу;

— по-четверте: передбачаються однакові вимоги щодо порядку висунення та порядку реєстрації кандидатів, до проведення ними передвиборчої агітації, однакові умови на всіх стадіях виборчого процесу, аж до визначення результатів виборів.

Наступний принцип — це принцип прямого виборчого права. Найчастіше під принципом прямого виборчого права розуміють право громадян обирати кандидатів на виборах — безпосередньо.

Однак слід зазначити, що як і самі вибори, так і виборче право передбачають як прямі, так і непрямі вибори.

Отже, пряме виборче право передбачає право громадян безпосередньо обирати своїх представників до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також бути самим обраними до них.

На відміну від прямих виборів на непрямих виборах обрання здійснюється не безпосередньо, а через вибраних виборцями представників, які вже потім колегіально обирають той чи інший орган або посадову особу. Існує два різновиди непрямих виборів — опосередковані та багатоступеневі.

Опосередковані вибори — це такий різновид виборів, що передбачають їх проведення спеціально створеною для цього колегією виборців. Прикладом таких виборів можуть бути вибори Сенату у Франції, де за кандидатів у сенатори голосують такі категорії уповноважених виборців:

- члени нижньої палати парламенту;
- представники місцевих рад;
- члени генеральних рад департаментів;
- спеціально обрані та делеговані для такого голосування члени муніципальних рад.

Багатоступеневі вибори — це такий різновид непрямих виборів, коли посадова особа або колегіальний орган обирається не спеціально створеною для цього колегією уповноважених осіб, а повністю діючим виборчим органом.

Найчастіше застосовуються двоступеневі непрямі вибори, однак у деяких державах можуть відбуватися непрямі вибори і з більшою кількістю проміжних етапів — три чи, навіть, чотириступеневі вибори. Наприклад, триступеневі вибори застосовуються в Китаї при виборах більшості членів Всекитайських зборів народних представників. До речі, це найбільший парламент у світі, що складається майже з трьох тисяч делегатів.

І останній принцип — це принцип таємності голосування. Змістом цього принципу є гарантування повної свободи волевиявлення. Дотримання цього принципу означає, що жоден контроль за волевиявленням виборців не допускається, тобто голосування відбувається без будь-якого зовнішнього спостереження і контролю.

Принцип таємного голосування також передбачає, що ніхто не має права вимагати інформацію про те, як голосував той чи

інший виборець. Забезпечення дотримання принципу таємного голосування досягається низкою організаційних заходів та обладнання приміщень для голосування спеціальними технічними елементами, завдяки яким вдасться уникнути контролю за волевиявленням виборців.

Найчастіше для цього використовуються кабінки для таємного голосування, конверти для бюлетенів, контроль незалежних та опозиційних політичних сил за перебігом голосування, паритетне формування виборчих комісій представниками різних політичних сил, присутністю на виборах спостерігачів, у тому числі й міжнародних, тощо.

Виборець не має права виносити бюлетень за межі виборчої дільниці.

Проведення екзит-полу допускається лише за межами виборчої дільниці, на умовах анонімності та за добровільною згодою самого виборця.

Камери відеоспостереження на виборчих дільницях мають бути розташовані таким чином, щоб вони не могли фіксувати, що відбувається в кабінці для голосування, тобто як голосує виборець.

Для забезпечення принципу таємності голосування на самому бюлетені не допускається зазначення прізвища виборця та проставлення його підпису. Номер бюлетеня чи підпис виборця може бути проставлений лише на корінці, який відривається від бюлетеня.

Підбиваючи підсумок, хочеться зазначити, що необхідні демократичні принципи виборчого права закріплені в українській конституції, а подальше вдосконалення виборчого законодавства повинно здійснюватись із неухильним дотриманням цих принципів, цих основоположних засад виборчого процесу. Тоді на міцному фундаменті принципів ми зможемо збудувати міцний будинок, який називається Україна.

Список використаних джерел

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: ТОВ «Вид-во «Юридична думка»», 2006. 544 с.

3. Приходько Х. Інституціоналізація конституційного процесу в аспекті пріоритетних форм безпосереднього народовладдя в Україні: до постановки проблеми. *Вибори та демократія: наук.-просвітн. правн. журн.* Київ: Вид-во ІПП «Час друку», 2009. № 2(20). С. 10–14.

2.2. Участь громадян у референдумах

9 червня 2020 р. Президент зареєстрував у Верховній Раді як невідкладний законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 3612⁴. Ця ініціатива покликана усунути багаторічну прогалину в українському законодавстві та створити можливість реалізовувати пряме народовладдя в Україні на національному рівні. Так, громадяни зможуть самі вирішувати питання загальнодержавного значення, вносити зміни до I, III, XIII розділів Конституції, скасовувати окремі норми чи закони в цілому та змінювати межі території країни.

Закон прийнято 26 січня 2021 р. (тексту закону немає на сайті Верховної Ради станом на 25.05.2021).

Ключові питання (відповідно до тексту законопроекту)

На всеукраїнський референдум можна буде виносити питання загальнодержавного значення, зміну території України, затвердження змін до розділів Конституції України про загальні засади, вибори та референдуми, внесення змін до Основного Закону, а також скасування окремих норм законодавства чи законів. Натомість заборонено піднімати питання, що суперечать Конституції України та міжнародним нормам (насамперед Загальній декларації прав людини та Конвенції 1950 року), зокрема спрямовані на ліквідацію незалежності та порушення територіальної цілісності, а також щодо законопроектів із питань податків, бюджету, амністії та зі сфери відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі не потребують затвердження будь-яким державним органом. Референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні взяли не менш як 50 % виборців, включених до Дер-

⁴ Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум. URL: http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060

жавного реєстру виборців. Прийняте на ньому рішення набуде чинності через 10 днів після оприлюднення результатів.

Якщо ж питання не було підтримано на референдумі, то повторно винести його можна буде лише через рік. Натомість прийняте рішення може бути змінене не раніше ніж через три роки з дня його прийняття і виключно шляхом всеукраїнського референдуму.

Загалом же виборчі правила щодо всеукраїнського референдуму доволі схожі на процес проведення виборів, зокрема для виборців також передбачена процедура тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Та варто зазначити, що проводиться одночасно із черговими чи позачерговими загальнонаціональними виборами він не може. Також всеукраїнський референдум не може призначатися у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану.

Е-референдум

Законопроект передбачає й можливість електронного голосування на всеукраїнському референдумі. А розробку відповідної процедури покладає на Центральну виборчу комісію.

Водночас з цього приводу варто висловити декілька застережень щодо безпеки, таємниці голосування та прозорості процедури, зазначених у Кодексі належної практики у виборчих справах щодо запровадження електронного голосування. Зокрема платформа, яка забезпечує можливість голосування і встановлює результати, має бути надійно захищеною від зовнішніх втручань і функціонувати надійно, незалежно від недоліків програмного і апаратного забезпечення. Також, крім виборця, ніхто не повинен мати доступ до результатів волевиявлення виборців. У системі електронного голосування повинна бути передбачена можливість перевірки правильності її функціонування.

Загалом, усвідомлюючи ризики застосування засобів електронного голосування, учасники робочої групи з розробки законопроекту досягли згоди щодо позиції визначення в тексті можливості такого голосування та встановлення загальної межі для майбутнього правового регулювання. Проте в перехідних положеннях законопроекту варто конкретизувати, що порядок електронного голосування має бути визначений саме окремим законом.

Крім самого голосування, запроваджується також можливість підтримати ініціативу проведення референдуму в електронному вигляді, засвідчивши це електронним цифровим підписом.

Хто може ініціювати всеукраїнський референдум?

Референдум про зміни до трьох розділів Конституції, як це і визначено конституційною процедурою, призначається Президентом, а питання зміни території країни – виключно Верховною Радою. Щодо всіх інших питань, то всеукраїнський референдум проводиться за народною ініціативою та проголошується Президентом.

Аби ініціювати винесення питання на референдум, населення країни має утворити ініціативну групу. Така група повинна складатись не менш як із 60 громадян України, які на день її утворення мають право голосу. А створюється вона на зборах громадян, в яких бере участь не менш як 300 виборців, куди ЦВК направляє свого представника. Під час зборів має бути також предметно представлено обґрунтування позиції щодо питання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та формулювання питання, яке буде винесено на референдум. Тоді впродовж 7 днів після зборів уповноважений представник ініціативної групи передає до ЦВК підписані головою і секретарем зборів документи проведених зборів.

Необхідно буде за 60 днів зібрати підписи не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, причому не менш як по 100 тис. підписів має бути з 2/3 від 24 областей та АР Крим і міст Севастополь та Київ, тобто з 18 адміністративно-територіальних одиниць. Зібрані підписи необхідно буде передати для перевірки до ЦВК, яка після цього прийме відповідну Постанову та передасть їх Президенту. Варто нагадати, що вимоги до кількості підписів визначені безпосередньо Конституцією України. Водночас ст. 72 КУ¹ вказує на необхідність збирання підписів у 2/3 областей, а не адміністративно-територіальних одиниць, таким чином законопроект № 3612 не відповідає в цій частині Основному Закону. Слід також наголосити, що заміна слова «область» на «адміністративно-територіальну одиницю» відбулася вже на стадії реєстрації проекту Президентом, як суб'єктом законодавчої ініціативи, вже після завершення офіційної діяльності робочої групи.

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%BD%D1%80#Text>

Після цього відповідним президентським указом оголошується проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та визначається дата – остання неділя 60-денного строку з моменту указу. ЦВК утворює окружні комісії з проведення референдуму за поданнями ініціативної групи та політичних партій, які або утворили депутатську парламентську фракцію як прихильник чи опонент питання всеукраїнського референдуму, або зареєстровані як прихильник чи опонент такого питання.

На думку Громадянської мережі ОПОРА⁶, призначенню всеукраїнського референдуму ще б мала передувати обов'язкова процедура перевірки формулювання питань, які виносяться на референдум. Конституційним Судом на предмет їх відповідності Основному Закону. Проте, на жаль, така форма контролю не визначена в Конституції. Тому залишається розраховувати на відповідальне ставлення народних депутатів та Президента, які мають право звернутися до Конституційного Суду за висновком про конституційність таких питань.

Прихильники та противники

З новачій проєкту – реєстрація політичних партій та громадських організацій у ролі прихильників чи опонентів питання референдуму. Така законодавча формалізація сторін пояснюється тим, що виборцям необхідно отримувати всебічну та збалансовану інформацію щодо винесених на референдум питань, на основі чого вони зможуть вільно визначитись під час голосування. Також Венеційська комісія рекомендує таку реєстрацію для надання рівних можливостей у висловленні в засобах масової інформації та публічній площині позицій «за» чи «проти» питань референдуму.

Необхідність такої реєстрації для громадських організацій, на рівні з партіями, сприятиме прозорості фінансування референдарного процесу з боку громадянського суспільства. Крім того, серед політичних партій може не виявитися такої, яка хотіла б виступити прихильником чи опонентом конкретного питання. Таким чином реєстрація позапартійних організацій дасть змогу збалансувати суспільну дискусію.

⁶ Що зміниться із прийняттям законодавства про всеукраїнський референдум? URL: https://www.oporaua.org/news/parliament/rada_9/20040-shcho-zminitsia-iz-priiniattiam-zakonodavstva-pro-vseukrayinskii-referendum

При цьому так само закріплена можливість здійснення громадського спостереження за процесом референдуму тими організаціями, які не мають статусу прихильника чи опонента. Загалом у цій частині норми законопроєкту узгоджені з положеннями Виборчого кодексу та міжнародними стандартами.

Новий вид агітації

Для забезпечення публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму, крім обов'язкової публікації інформації, комісіям з проведення референдуму та інформування у медіа також є можливість здійснювати агітацію. Причому остання стоїть не тільки етапу, коли треба закликати громадян прийти на референдум та проголосувати за питання, а ще й етапу збирання підписів, аби почати процедуру винесення того чи іншого питання на референдум.

Так, законопроєкт запроваджує новий вид агітації – агітація під час збирання підписів на підтримку ініціативи про проведення всеукраїнського референдуму. Вона спрямована спонукати виборців підтримати або не підтримати ініціативу проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Таку агітацію мають право здійснювати як сама ініціативна група, так і політичні партії та громадські організації, які зареєстровані як прихильники чи опоненти.

Обов'язковою вимогою для проведення будь-якого з видів агітації є створення фонду ініціативної групи чи фонду агітації щодо ініціативи політичної партії або громадської організації, зареєстрованих як прихильники чи опоненти питання референдуму. Усі витрати коштів на агітацію повинні здійснюватись виключно саме з цих фондів. Громадяни ж України як виборці мають право особисто вести або брати участь у проведенні агітації щодо підтримки чи невідтримки ініціативи проведення референдуму без витрачання власних коштів.

Попередній досвід референдумів в історії країни

В Україні за часи незалежності відбулось 2 всеукраїнських референдуми в 1991 та 2000 рр., а також близько 150 місцевих. Та сумнозвісні псевдореферендуми 2014 р., які, безумовно, не мають жодного стосунку до українського законодавства, а за організацію яких українські суди притягли до відповідальності 192 осіб протягом 2014–2020 рр.

Якщо ж говорити про всеукраїнські референдуми, то перший пройшов 01 грудня 1991 р., де 90,32 % учасників схвально відповіли на запитання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Він відбувся на підставі Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. Другий референдум пройшов 16 квітня 2000 р. і стосувався питання змін до Конституції. Щоправда, він став фактично опитуванням думки громадян, адже результати не знайшли відображення в законодавстві через те, що законодавство про референдум уже не узгоджувалось із чинною на той момент Конституцією. Загалом з 1998 по 2014 р. було 27 спроб ініціювати проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з різних питань, які так і не відбулися.

Варто зазначити, що це вже не перша спроба змінити законодавство про всеукраїнський референдум. Так, у 2012 р. Верховна Рада вже приймала Закон України «Про всеукраїнський референдум», зареєстрований ще 2010 р., але пізніше він був визнаний неконституційним (рішення від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018). Та навіть у цьому парламентському скликанні були зареєстровані вже 3 законодавчі ініціативи з цього питання. Один законопроект авторства депутатів від ВО «Батьківщина» регулює тільки питання всеукраїнського референдуму та був повернутий на доопрацювання авторському колективу. Інших два, авторства групи депутатів від «Опозиційної платформи – За життя», регулюють як всеукраїнський, так і місцевий референдуми. Перший їх законопроект був повернутий на доопрацювання, а після цього зареєстрований знову під новим номером.

Щодо місцевого референдуму, то право на участь у ньому передбачено ст. 38 Конституції України, а в ст. 7 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» він визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Проте порядок призначення та проведення має регулюватись окремим законом. Попередній Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність 6 листопада 2012 р. А зареєстрований 9 червня законопроект № 3612 опікується питанням лише всеукраїнського референдуму. Тож цю законодавчу прогалину ще необхідно буде вирішувати далі.

Як пересічний український громадянин може взяти участь у референдумі, крім як прийти на виборчу дільницю та віддати свій голос?

Як ініціатори референдуму

Громадяни можуть ініціювати винесення на всеукраїнський референдум питання загальнодержавного значення (наприклад вступ до НАТО) або щодо втрати чинності Законом чи окремими його положеннями.

Для цього ініціатор має організувати збори за участі 300 виборців, на яких оберуть ініціативну групу із 60 осіб, а також голову, секретаря зборів та уповноваженого представника ініціативної групи. На зборах необхідно буде сформулювати, як звучатиме питання на референдумі та запропонувати текст законопроекту про втрату чинності законом або його окремими положеннями. Текст не може бути змінений на пізніших стадіях процесу референдуму.

ЦВК відмовляє у реєстрації ініціативної групи, якщо не були дотримані вимоги щодо проведення загальних зборів та її утворення. Також групі відмовлять у створенні, якщо питання, що виносяться на референдум, згідно з висновком Конституційного Суду не відповідають Конституції чи суперечитимуть закону про референдум. Наприклад, порушуватимуть загальновизнані принципи і норми міжнародного права, будуть спрямовані на порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України чи на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі. Крім того, питання референдуму не можуть стосуватися податків, бюджету, амністії чи належати до компетенції органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Якщо всі вимоги законодавства зі створення ініціативної групи виконані, Центральна виборча комісія її реєструє.

Протягом 60 днів ініціативна група проводитиме агітацію щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму та збиратиме підписи щонайменше 3 млн виборців. При цьому по 100 тис. підписів має бути з 18 адміністративно-територіальних одиниць (тоді як у ст. 72 Конституції України вказано про дві третини областей). Агітація повинна відбуватися виключно за кошти фонду ініціативної групи.

Будь-який виборець може підтримати ідею проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, заповнивши

підписний лист або подавши заяву до регіонального чи територіального представництва ЦВК письмово або в електронній формі. Підтримати він може одну ініціативу лише один раз. Заява в електронному вигляді створюється з використанням електронного цифрового підпису.

Виборець також може особисто брати участь в агітації щодо підтримки чи невідтримки ініціативи без витрачання особистих коштів. А пізніше й агітувати за чи проти самого питання референдуму.

Якщо підписи на підтримку всеукраїнського референдуму за народною ініціативою зібрано за всіма вимогами, ЦВК передає рішення про підсумки зборів Президенту України. А останній вже проголошує референдум.

Як члени комісій

На референдумі утворюються окружні та дільничні комісії. Виборець може увійти лише до однієї з цих комісій. При цьому він не має бути членом ініціативної групи, представником чи уповноваженою особою суб'єктів референдуму, посадовою або службовою особою органів державної та місцевої влади, офіційним спостерігачем, а також утримуватись у в'язниці або мати непогашену судимість за тяжкий, особливо тяжкий злочин, злочин проти виборчих прав громадян або корупційний злочин.

Кандидатури у члени окружних та дільничних виборчих комісій можуть подати ініціативна група, політична партія, яка має свою фракцію у Верховній Раді й зареєстрована як прихильник або опонент питання референдуму, а також позапарламентська політична партія, зареєстрована як прихильник або опонент питання референдуму.

Представники партій, які мають фракцію і зареєстровані прихильниками чи опонентами питання референдуму, включаються до комісії обов'язково, а решта членів комісії доукомплектовується шляхом жеребкування таким чином, щоб гарантувати рівну кількість прихильників та опонентів питання референдуму в комісії.

Окружна комісія організовує та проводить референдум у межах територіального округу, утворює дільничні виборчі комісії, надає їм правову та технічну допомогу, організовує навчання членів ЦВК, передає їм бюлетені для голосування та іншу документацію, встановлює підсумки голосування в окрузі.

Дільнична комісія з референдуму отримує списки виборців, надсилає їм запрошення, організовує голосування виборців, підра-

ховує голоси, віддані на референдумі, та передає результати голосування окружній виборчій комісії.

Як спостерігачі

Якщо на виборах спостерігачі можуть бути представлені кандидатом, партією та громадською організацією, то на референдумі децю більший список. Так, спостерігачем можна бути від політичної партії або громадської організації, які є прихильниками чи опонентами питання референдуму, а також від ініціативної групи, якщо референдум проводиться за народною ініціативою. Втім, можна бути і незалежним спостерігачем від громадської організації, яка не належить до прихильників чи опонентів референдуму, натомість отримала від ЦВК дозвіл на спостереження на референдумі. Щоправда, така організація не може бути зареєстрована як прихильник чи опонент питання референдуму.

Центральна виборча комісія реєструє не більше двох спостерігачів від однієї громадської організації, якій надано дозвіл на спостереження. Ці спостерігачі мають право бути присутніми на засіданнях ЦВК, які стосуються питань референдуму. Інших спостерігачів реєструють окружні виборчі комісії у відповідних територіальних округах.

Хто може бути офіційним спостерігачем? У законопроекті про це написано коротко – виборець, тобто дієздатний громадянин, що досягнув 18-річного віку.

А от не може бути спостерігачем член комісії з референдуму, уповноважена особа суб'єкта процесу референдуму, посадова чи службова особа органів місцевої та державної влади, суддя, працівник суду, прокуратури чи правоохоронних органів, військово-службовець, член ініціативної групи, людина, яка має непогашену судимість за тяжкі злочини, злочини проти виборчих прав громадян чи корупційні злочини.

Спостерігач має право бути присутнім на засіданнях комісій з референдуму, спостерігати з будь-якої відстані за процесом видачі бюлетенів у день голосування, робити фото та відео (при цьому важливо не порушувати таємницю голосування), спостерігати за підрахунком голосів та встановленням підсумків голосування, звертатись до членів комісії або ініціативної групи з вимогою негайно припинити порушення, складати акти про виявлення порушень, отримувати копії протоколів.

Офіційні спостерігачі не мають права заповнювати бюлетень замість виборця, навіть якщо він попросить про це, не можуть порушувати таємницю голосування та перешкоджати діяльності членів комісій.

Як виборці

Звичайно, найголовніша участь громадянина у референдумі – зробити усвідомлений вибір. Тут його права та обов'язки майже повністю збігаються з виборами.

Так, брати участь у референдумі виборець повинен добровільно, особисто, з дотриманням таємниці голосування. Ніхто не має права примушувати його голосувати чи не голосувати, розголошувати його волевиявлення та голосувати замість нього.

Виборцю з інвалідністю або не здатному самотійно заповнити бюлетень чи опустити його в скриньку може допомогти інший виборець, і це не буде вважатись порушенням вимоги особистого голосування.

Крім того, виборці з порушенням зору забезпечуються трафаретами зі шрифтом Брайля, збільшувальними пристроями тощо.

Також виборці мають право вільно і всебічно обговорювати питання всеукраїнського референдуму, офіційні інформаційні матеріали, його можливі наслідки, а також агітувати щодо підтримки чи не підтримки питання референдуму (лише не на виборчій дільниці).

Як і під час виборів, громадяни можуть тимчасово змінити своє місце голосування без зміни виборчої адреси, аби голосувати за місцем свого фактичного перебування. Для цього вони з письмовою чи електронною заявою мають звернутись до органу ведення Державного реєстру виборців не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування.

Законопроект № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» вносить зміни до Кодексу адміністративного судочинства України та законів України «Про політичні партії в Україні», «Про Центральну виборчу комісію», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний Суд України».

Місцевий референдум

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», місцевий референдум – це форма волевиявлення громадян окре-

мої адміністративно-територіальної одиниці щодо внутрішніх питань місцевого значення, таких як соціальна підтримка, освіта, медицина, транспорт, благоустрій території тощо. Аналізуючи європейський досвід, можна зазначити, що місцевий референдум як локальна форма демократичного волевиявлення є прямим і дієвим механізмом вирішення нагальних питань територіальної громади й використовується достатньо часто. Регулярна участь громадян у місцевих референдумах стимулює до активної соціальної позиції, формує етичну політичну культуру, дає можливість відчувати свою роль у процесі прийняття місцевих рішень.

В Україні, на жаль, відсутнє законодавство, яке б регулювало питання місцевого референдуму. Експерти відзначають, що наявність такого закону активно б залучила громадян у процес прийняття місцевих управлінських рішень, посприяла реформі децентралізації та закріпила статус територіальної громади як потужної й самодостатньої адміністративної одиниці. Новий закон має відповідати міжнародним стандартам та рекомендаціям організації процесу місцевого самоврядування. У законі мають бути прописані такі аспекти, як: процедура та суб'єкти ініціативи; регламентація організаційного процесу (підготовка та проведення); визначення питань, що (не)можуть бути винесені на місцевий референдум; унормування процесу агітації; забезпечення дотримання прав громадян (гласність, таємниця вибору, достовірність підрахунку голосів); виписано демократичні засади захисту та оскарження результатів референдуму. Важливим моментом є врегулювання процесу імплементації прийнятих рішень на місцевому референдумі, адже часто органи місцевої влади є незацікавленими у заохоченні місцевих ініціатив.

Ухвалення закону «Про місцевий референдум» дозволить закріпити інститут місцевого самоврядування в Україні, дасть змогу місцевим громадам реалізовувати свої права на самоуправління, а також самотійно розв'язувати проблеми місцевого значення на основі європейських засад та демократичних цінностей.

Матеріали переважно запозичені із сайту: https://www.oporaua.org/news/parliament/rada_9/20040-shcho-zminitsia-iz-priniattiam-zakonodavstva-pro-vseukrayinskii-referendum

Список використаних джерел

1. Що зміниться із прийняттям законодавства про всеукраїнський референдум? URL: https://www.oporua.org/news/parliament/rada_9/20040-shcho-zminitsia-iz-priiniattiam-zakonodavstva-pro-vseukrayinskii-referendum
2. Конституція України : редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060

2.3. Участь у діяльності політичних партій та громадських організацій

Політична участь (див. підрозд. 1.3) – трансляція потреб та вимог окремого громадянина, що виражаються як через громадянські, так і через політичні асоціації, зокрема політичні партії і громадські об'єднання.

Політична партія – зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах (ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні»)⁷.

Ознаки політичної партії

1. Організаційна єдність та оформленість – наявність структурних підрозділів, керівництва, органів управління, статусу юридичної особи.
2. Мета – прихід до влади та участь в управлінні державою.
3. Наявність ідеології – ідеї, моделі розвитку, програмні документи.
4. Опора на маси – агітація, пошук і залучення прихильників та виборців, вираження інтересів певних верств населення.

⁷ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 19.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

5. Існування чіткої програми – проєкт розвитку держави й суспільства.

Структура політичної партії:

- ядро (керівні органи вищої і нижчої ланок, партійні лідери, активісти);
- рядові члени партії;
- прибічники.

Класифікація політичних партій

Політичні партії відрізняються одна від одної походженням, місцем і роллю в політичній системі, соціальною базою, ідеологією, програмою і т. д. Існує декілька класифікацій політичних партій за різними ознаками:

- за соціальною (класовою) визначеністю: буржуазні, селянські, робітничі (у т. ч. комуністичні), соціалістичні та соціал-демократичні;
 - за ставленням до суспільного прогресу: радикальні (у т. ч. революційні), реформістські, консервативні, реакційні, контрреволюційні;
 - за ставленням до влади: правлячі, опозиційні, нейтральні або центристські (умовно, оскільки абсолютно нейтральних до влади партій не існує);
 - за формами і методами правління та характером політичної поведінки: ліберальні, демократичні, диктаторські, тоталітарні;
 - за принципами організації та членства: кадрові та масові;
 - за місцем у системі влади: легальні, напівлегальні, нелегальні;
 - за ідеологічним спрямуванням: комуністичні, соціалістичні, фашистські, неофашистські, ліберально-демократичні, націоналістичні, анархістські та ін.;
 - за віросповіданням: християнські, мусульманські.
- Деякі політологи виділяють партії: прагматичні (виборчі), парламентські, харизматично-вождистські, мережеві та ін.

Політичні партії в Україні можна класифікувати за такими критеріями:

- ставлення до державного суверенітету;
- соціально-економічні пріоритети;
- ідейно-політичні засади тощо.

За ідейно-політичним спрямуванням виокремлюють:

- національно-радикальні;
- національно-демократичні;
- загальнодемократичні;
- соціалістичного спрямування;
- національних меншин.

До основних функцій партій належать:

- соціальна (з'ясування, формулювання і обґрунтування інтересів великих суспільних груп);
- активізації та об'єднання (представлення інтересів великих суспільних груп на державному рівні);
- ідеологічна (формування ідеології та політичних доктрин: теоретичних концепцій, партійної програми, оцінок подій, закликів, соціально-політичних стратегій тощо);
- політична (участь у формуванні політичних систем, їх спільних принципів, компонентів; участь у боротьбі за владу в державі і формування програм її діяльності);
- управлінська (участь у здійсненні державної влади);
- електоральна (організація політичної боротьби, спрямування її в цивілізоване русло);
- виховна (врегулювання політичних конфліктів; формування громадської думки; політичне виховання суспільства або його частини);
- кадрова (формування політичної еліти: підготовка й висування кадрів для апарату держави, керівників громадських організацій, зокрема профспілок; рекрутування та соціалізація нових членів).

Громадська організація – добровільне об'єднання людей для задоволення їхніх спільних інтересів і потреб, що має відносно стабільну організаційну структуру, порядок вступу в організацію і виходу з неї. Громадські організації, що беруть активну участь у житті суспільства і держави, називають суспільно-політичними.

Супутніми до поняття «громадська організація» є «громадська спілка» і «громадське об'єднання».

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема еконо-

мічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»)⁸.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку (ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»)⁹.

Метою діяльності громадських організацій (спілок, об'єднань) є:

- сприяння реалізації громадських ініціатив (розробка та реалізація проєктів);
- залучення населення до розробки та реалізації програм розвитку громад, освіти, економіки тощо;
- участь у міжнародних програмах (гуманітарних, наукових) і проведенні міжнародних заходів;
- проведення громадських слухань (наприклад обговорення суспільних проблем);
- моніторинг діяльності органів державної влади;
- організація семінарів, тренінгів та інших заходів;
- надання консультацій, допомоги в оформленні документів (наприклад правова допомога, складання заяв, скарг).

Громадські організації (спілки, об'єднання) утворюються і діють на принципах:

- 1) добровільності;
- 2) самоврядності;
- 3) вільного вибору території діяльності;
- 4) рівності перед законом;

⁸ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Дата оновлення: 28.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

⁹ Там само.

- 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);
6) прозорості, відкритості та публічності.

Законодавство в демократичних державах визнає право громадських організацій на проведення політичних акцій (зібрань, мітингів, пікетів, демонстрацій, страйків).

Громадські організації впливають на політику способом підвищення організованості громадянського суспільства, його загальної і політичної культури.

Політичні партії і громадські організації, маючи певні схожі функціональні орієнтири, а саме – вплив громадян на суспільно-політичні процеси, відрізняються за засадами організації і методами впливу на сферу політики.

Таблиця порівняння діяльності партій і громадських організацій¹⁰

Ознаки	Громадські організації та суспільно-політичні рухи	Партії
Ідейна орієнтація	Не дотримуються певної ідейно-політичної орієнтації. Позиції членів громадської організації можуть не збігатися	Об'єднання однодумців
Соціальна база	Широка	Обмежена
Мета	Намагаються вирішити конкретні соціально-політичні проблеми	Мають комплекс цілей на тривалу перспективу
Ставлення до влади	Намагаються впливати на владу, але самі, як правило, не добиваються її	Діяльність спрямована на отримання влади, її утримання та зміцнення
Організаційна структура	Розвиваються на основі солідарності і самостійності добровільних учасників	Мають формальну внутрішню ієрархію і дисципліну
Членство	Членство у громадських організаціях не є обов'язкове	Членство є обов'язковою умовою
Напрями діяльності	Широкий спектр діяльності відповідно до суспільних потреб та чинного законодавства	Діяльність відповідно до програмних засад партії

Участь громадян України в діяльності політичних партій та громадських організацій гарантована Конституцією України; низкою законів, зокрема, законами України «Про політичні партії в

¹⁰ Таблиця за джерелом: Яку роль відіграють політичні партії та громадські організації в розвитку демократії. URL: https://citizen.in.ua/photos/topic/f/20181203_190717_rozdil-4.3.pdf

Україні» (2001), «Про громадські об'єднання» (2012); міжнародними документами, що формують рівень міжнародного визнання основоположних прав і свобод громадян.

В юридичній літературі досить часто правове регулювання статусу політичних партій і громадських організацій та участі в них громадян називають інституціоналізацією, маючи на увазі процес перетворення їх у правовий інститут шляхом усе більшого регулювання права комплексу відносин, пов'язаних зі створенням, організацією і діяльністю названих формувань¹¹. Разом з тим, безпосередньо пов'язуючи інституціоналізацію політичних партій і громадських організацій тільки з їх регулюванням нормами права, забувають, що названі об'єднання – це насамперед політичні (або суспільно-політичні) інститути з усіма формалізованими ознаками: певною структурою, ієрархією, внутрішньою дисципліною, а головне – метою і функціональним спрямуванням у суспільно-політичних відносинах.

Як зазначає з цього приводу Л. Адашис із посиланням на позицію інших дослідників, поняття «інституціоналізація» на прикладі політичних партій має широке значення, яке включає також і процес створення формалізованої організації. А така інституціоналізація здійснюється вже не правовими, а партійними (корпоративними) нормами. Тому правове регулювання статусу політичних партій – це політико-правова інституціоналізація¹². Таке уточнення цього поняття підтримується й в інших джерелах. Зокрема, В. Шаповал до поняття інституціоналізації зараховує порядок створення політичних партій і припинення їх діяльності, основи діяльності партій, фінансування такої діяльності, взаємозв'язки партій з різними складовими державного механізму¹³. Правомірність зазначеного підходу підтверджується й загальним тлумач-

¹¹ Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. О. Ріяка (кер. авт. кол.), В. С. Семенов та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 512 с.; Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 472 с.

¹² Адашис Л. І. Правове регулювання статусу політичних партій в Україні. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 32–40.

¹³ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 73.

ченням поняття «інституціоналізація» в юридичній енциклопедії, де під відповідним терміном розуміється процес визначення й оформлення організаційних, правових та інших структур для задоволення суспільних потреб¹⁴.

Отже, участь громадян у діяльності політичних партій та громадських організацій доцільно розглядати у двох вимірах, а саме – політико-правовому, що визначає правові засади реалізації права громадян на участь в політичних партіях і громадських організаціях (тобто реалізації права через політичні партії і громадські організації на участь в суспільно-політичних процесах) та організаційно-правовому як участь громадян в утворенні та забезпеченні функціонування політичних і суспільних об'єднань.

Слід констатувати, що право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації закріплюється Конституцією України (ст. 36), що зумовлюється правом громадян на здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹⁵.

У Конституції зазначається, що політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства в політичних партіях установлюються виключно Конституцією і законами України.

Можливості обмеження прав іноземців у національному законодавстві передбачені багатьма міжнародно-правовими актами. Наприклад, ст. 16 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р. має назву «Обмеження політичної діяльності іноземців» та надає право на встановлення таких обмежень відповідній державі¹⁶.

¹⁴ Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. С. 703–704.

¹⁵ Конституція України. Редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁶ Європейська конвенція з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ukr.pdf

Громадяни мають право на участь у громадських організаціях, спілках, об'єднаннях. Зокрема, громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках установлюються виключно Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, на участь у професійних спілках надає громадянам України можливості:

- 1) вільно створювати різні за своїми цілями й завданнями політичні партії та громадські організації;
- 2) добровільно вступати в політичні партії та громадські організації й бути їх членом;
- 3) безперешкодно провадити діяльність, спрямовану на досягнення цілей політичних партій та громадських організацій;
- 4) користуватися правами й захистом, що випливають із членства в тій чи іншій політичній партії чи громадській організації.

Водночас ст. 37 Конституції України накладає на це право принципові обмеження. З метою захисту національної безпеки й цілісності держави створення найсприятливіших умов для зміцнення соціальної злагоди та цілковитої й безперешкодної реалізації прав та свобод людини і громадянина забороняються утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або фактичні дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, на порушення суверенітету й територіальної цілісності нашої держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи

людини, здоров'я населення. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

З метою запобігання перетворенню державного механізму на інструмент будь-якої політичної партії не допускаються створення і діяльність партійних організаційних структур в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях. Політичні партії та громадські організації не можуть мати до того ж воєнізованих формувань¹⁷.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку. Порядок реалізації цього права було визначено в законах України «Про політичні партії в Україні» (2001), «Про громадські об'єднання» (2012), в яких поряд з іншим:

- зазначається, що держава сприяє розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їхніх об'єднань;
- дається офіційне визначення понять «об'єднання громадян», «політична партія», «громадська організація»;
- встановлюється, що членами політичних партій, які функціонують у нашій державі, можуть бути лише громадяни України;
- громадянам України надається право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів;
- забороняється примушувати громадян до вступу в будь-яке об'єднання чи обмежувати в правах за належність до політичних партій або громадських організацій;
- забороняється створення нових і діяльність легалізованих (офіційно визнаних) об'єднань громадян за умов, визначених ст. 37 Конституції України.

Забороняється також створення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких перебувають за межами України.

Конкретні питання, пов'язані зі створенням, реєстрацією, організаційними засадами політичних партій і громадських орга-

¹⁷ Конституція України. Редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

нізацій регламентуються законами України «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (2003).

Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлює, що діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації, а діяльність незареєстрованих політичних партій не допускається. Після реєстрації політична партія набуває статусу юридичної особи¹⁸. Такий порядок вважається явочно-реєстраційним і характеризується двома рисами: політичні партії створюються вільно, без попереднього дозволу, але набувають легального статусу тільки після їх реєстрації. Такий порядок діє в більшості сучасних держав, де правова інституціоналізація здійснюється в широких масштабах (пострадянські країни, країни, що розвиваються, деякі європейські держави: Австрія, Італія, Іспанія, Португалія).

Українські політичні партії належать до організаційно оформлених партій, які мають централізований партійний апарат, що рекрутується з числа партійних функціонерів, які розглядають свою політичну діяльність як професію. В цих партіях має існувати організаційний зв'язок між партією та її членами (партійний квиток, періодичні внески, партійна дисципліна тощо). Інші характеристики відсутності офіційного членства, що компенсується наявністю розвиненого апарату професійних партійних чиновників, які є основною зброєю здійснення партійної політики. Діяльність таких партій зводиться насамперед до виборчої боротьби, тобто «ловлі голосів виборців». Типовим прикладом організаційно неформлених партій є головні політичні партії США – республіканська і демократична. Формально членами кожної із цих партій вважають себе ті виборці, що проголосували за неї на попередніх виборах¹⁹.

Законодавство майже всіх країн визначає обов'язковість реєстрації політичних партій для участі у виборах. Учені виділяють чотири види органів, які здійснюють реєстрацію політичних пар-

¹⁸ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 19.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

¹⁹ Обушний М. І., Примуш М. В., Шведа Ю. Р. Патологія : навч. посіб. / за ред. М. І. Обушного. 2-ге вид., випр. і допов. Київ, 2017. С. 119–126.

тій: центральні органи державного управління (міністерства внутрішніх справ: Гвінея, Сенегал, Словаччина, Туніс чи міністерства юстиції: Азербайджан, Білорусь, Грузія, Росія, Молдова, Латвія); судові органи (Ангола, Болгарія, Македонія, Румунія, Польща, Португалія...), виборчі комісії (Мексика); спеціальні адміністративні органи (Ботсвана, Малайзія тощо)²⁰.

Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлює, що рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Воно має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які, відповідно до Конституції України, мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів, не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим (ст. 10).

Реєстрацію політичних партій здійснює Міністерство юстиції України в чітко визначеному порядку. Реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», після перевірки поданих матеріалів²¹.

Політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, щороку оприлюднює список зареєстрованих політичних партій, їхні юридичні адреси.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників. Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або

²⁰ Примуш М. В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. Донецьк, 2001. С. 108–109.

²¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755–IV. Редакція від 01.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

без такого статусу, підлягає державній реєстрації в Міністерстві юстиції в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»²².

Зареєстроване громадське об'єднання може мати всеукраїнський статус за наявності в нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у ч. 2 ст. 133 Конституції України, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у встановленому порядку. В Україні може бути акредитовано відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації без надання статусу юридичної особи. Діяльність відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації може бути заборонена в судовому порядку в разі порушення таким відокремленим підрозділом положень статей 36, 37 Конституції України, ст. 4 цього Закону, положень інших законів, якими встановлюються обмеження щодо утворення й діяльності громадських об'єднань в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом.

Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проєктів нормативно-правових актів, утворен-

²² Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Дата оновлення: 28.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> ; Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755–IV. Редакція від 01.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

ня консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань.

Отже, політичні партії, громадські організації (об'єднання, спілки) – вагомий елемент демократичного устрою суспільства, участь у яких громадян України орієнтована на забезпечення зв'язків громадян й урядових кіл країни, опрацювання стратегії з урахуванням як загальнонаціональних інтересів, так і інтересів окремих соціальних груп, репрезентованих відповідними суспільними (громадськими) об'єднаннями.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Редакція від 01.01.2020. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 % D0 %BA/96- %D0 %B2 %D1 %80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text)
2. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 19.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Дата оновлення: 28.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. Редакція від 01.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
5. Баранівський В. Ф. Політологія : підручник. Київ : Національна академія управління, 2016. 236
6. Обушний М. І., Примуш М. В., Шведа Ю. Р. Партологія : навч. посіб. / за ред. М. І. Обушного. 2-ге вид., випр. і допов. Київ, 2017. 432 с.
7. Токар М. Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 412 с.
8. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.
9. Примуш М. В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. Донецьк, 2001. 338 с.

2.4. Участь громадян у прийнятті рішень місцевими органами влади (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, бюджет участі)

Загальні збори громадян. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення загальних зборів – Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [28]. Щоправда, ця Постанова була прийнята за кілька років до ухвалення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», а тому може застосовуватися лише в тій частині, що не суперечить зазначеним законам.

Отже, загальні збори громадян за місцем проживання (далі – Збори) можуть скликатися за місцем проживання громадян (села, велика мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення).

Участь у зборах мають право брати громадяни, які проживають на відповідній території. Ось тут і постає питання про визначення меж територіальних утворень. Коли з селом, будинком чи вулицею все зрозуміло, адже ці об'єкти мають чітко окреслені межі, то що є кварталом чи мікрорайоном? Як правило, у містах ці територіальні утворення існують, але в більшості неформально або без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення Зборів у статуті громади або відповідному положенні мають бути зазначені всі наявні в місті територіальні утворення з окресленням їхніх меж. Тим більше, що рішення Зборів, як вважає законодавець, «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності»²³.

²³ Дула А. В. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посіб. для муніципальних посадовців. Івано-Франківськ : ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. С. 34.

Наступне питання, що потребує місцевого регулювання, – періодичність проведення зборів. Постанова містить вимогу скликання Зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено, яких Зборів: будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання Зборів є одним із повноважень сільського, селищного, міського голови. Іншими суб'єктами скликання Зборів є громадські комітети і ради самоврядування. Отож ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні.

Також органи самоврядування мають визначити норми представництва громадян для проведення Зборів (конференції) представників. Ця вимога прямо міститься у Постанові.

Потребує регулювання на місцевому рівні і питання введення в дію рішень зборів. Зокрема, те, як саме має виконуватися і контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Для цього необхідно ухвалити місцевий нормативний акт, адже рішення зборів самі по собі не можуть мати нормотворчого характеру. Крім того, збори можуть також і вносити пропозиції до порядку денного сесій місцевих рад (виконкомів). Відповідно ці норми мають знайти своє відображення і в регламентах роботи місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів.

Місцеві ініціативи. Згідно із Законом, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи «можуть ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування», «місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради»²⁴. При цьому порядок внесення місцевої ініціативи, так само як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ці законодавчі норми розвивають положення ст. 140 Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. «Фактично, процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу».

²⁴ Дуда А. В. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування С. 52.

Проте практична реалізація цього права повністю віддана «на відкуп» органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей механізм у статут територіальної громади чи прийняти інший нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб'єктів подання до вибору «дійових осіб» процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи.

Як вже згадувалося, перелік питань, ініційованих громадою, може бути надзвичайно широким. Однак успіх самоврядування (як і бажання членів громади щось ініціювати і робити) залежить насамперед і від економічного забезпечення можливості реалізації місцевих ініціатив.

Громадські слухання. Територіальна громада має також право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. «Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування». На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, як зауважує А. Ткачук, «правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язковим»²⁵.

Норми чинного законодавства стосовно проведення громадських слухань також не уникнули критики з боку вітчизняних науковців. Так, наприклад, дослідник О. Бойко звертає увагу на невизначеність самого предмета громадських слухань. «Адже право

²⁵ Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ : Заповіт, 1997. 188 с. URL: http://pdp.org.ua/files/samovryaduv_Tkachuk.pdf

на зустріч депутата з виборцями – не право, а обов'язки народного обранця... Так само право на зустріч з посадовими особами органів місцевого самоврядування – обов'язки посадовців відповідно до законів»²⁶.

Як визначено Законом, «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади», тому органи місцевого самоврядування повинні у статуті територіальної громади (далі – Статут) чітко прописати всі необхідні механізми проведення громадських слухань.

Щонайменше, Статутом має бути врегульовано: перелік питань, щодо яких мають проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку та періодичність їхнього проведення; порядок оголошення та процедура проведення громадських за ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи щодо проведення громадських слухань, порядку та кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування у таких слуханнях тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їхнього оформлення; порядок оприлюднення та введення в дію результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян.

Статут може і не містити всього опису процедур проведення громадських слухань аж до дрібниць, а передбачати лише загальні норми. В такому випадку постає необхідність затвердження місцевою радою «Положення про проведення громадських слухань», яке буде спиратися на норми закону та Статуту громади і регулювати всю процедуру якомога детальніше.

Застосування неvnормованих законодавством форм безпосередньої участі громадян є також одним із перспективних напрямів для впровадження комунікативних стратегій у місцевому самоврядуванні.

²⁶ Дуда А. В. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування.

Щоденна практика життєдіяльності тисяч українських громад, які, власне, і складають структуру організму вітчизняного місцевого самоврядування, вказує не тільки на проблематичність застосування унормованих законодавством форм безпосередньої участі громадян, а й доводить наявність активного пошуку нових альтернативних форм. Деякі з новоутворень мають тривале життя, деякі виконавши певне прикладне (іноді політичне) завдання, зникають за короткий проміжок часу, але всі вони мають спільну особливість: вони демонструють живу творчість комунікативних форм співжиття у місцевому самоврядуванні і збагачують арсенал наявних комунікативних засобів, що можуть застосовуватися при виконанні завдання із запровадження ефективного комунікативного процесу.

На нашу думку, активне впровадження у комунікативний простір місцевого самоврядування різноманітних, у тому числі й неvnормованих поки що чинним законодавством форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні здатне дати належну відповідь перерахованим викликам.

При цьому під «унормованими» формами ми розуміли чітко визначені у законодавстві форми безпосередньої участі громадян, яких, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», є п'ять. Усі інші форми, які не одержали окремого опису у вказаному Законі, аж ніяк не суперечать законодавству. Так, відповідно до ст. 1 Конституції, Україна є демократичною державою і, відповідно, володіє такою обов'язковою характеристикою демократичного державного управління, як залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики. Європейська практика в цьому випадку говорить про таку характеристику, як «залучення сторін». До того ж ст. 38 Конституції проголошує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Органи самоорганізації населення (ОСН) – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством.

Органи самоорганізації населення є:

- представницьким органом;

- органом, що обирається частиною територіальної громади;
- органом, вибори до якого здійснюються загальними зборами громадян, або їх представниками;
- для створення цього органу потрібні дозвіл влади і ініціатива мешканців населеного пункту;
- орган самоорганізації населення наділяється радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна.

Органи самоорганізації населення поділяють на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів – сільські та селищні комітети;
- органи самоорганізації населення районів у містах, мешканці яких утворюють територіальну громаду, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вони можуть створюватись у випадках, коли відповідна міська рада прийме рішення не утворювати районні ради у місті;
- органи самоорганізації населення, що утворюються частиною мешканців населеного пункту, – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Головними завданнями органів самоорганізації населення є:

1. Створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах законів.
2. Задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.
3. Участь у реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Існує такий порядок створення органів самоорганізації населення:

- ініціювання створення органу самоорганізації населення;
- подання до відповідної ради заяви про створення органу самоорганізації населення;
- отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення;
- обрання складу органу самоорганізації населення;
- затвердження Положення про орган самоорганізації населення;
- легалізація органу самоорганізації населення.

Бюджет участі (партиципаторне бюджетування) як інструмент активізації участі громадян у бюджетному процесі та підвищення ефективності управлінських рішень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері набуває все більшого поширення в Україні.

Трішки історії. Такий вид процесу зародився у бразильському м. Порту Алегрі. У 80-х рр. упроваджується перший у світі бюджет участі (в Україні є також «партиципаторний» бюджет, «громадський бюджет»), коли люди збиралися і обговорювали проблеми, які їх турбують. Це був не спосіб активізації мешканців, а комплексна програма, що передбачала певний спосіб керування містом. Це ідея вписується в дві концепції – прямої демократії і лібералізації, тобто обговорювання. Власне, такий вид бюджету може бути запроваджений у будь-якій установі та на будь-якому рівні – на рівні міста, мікрорайону, школи, будинку культури. Такий підхід привів до того, що самі мешканці направляли кошти з бюджету на найбільш актуальні проблеми, які могли не побачити органи влади. Що стосується світової практики, то, на сьогодні, за попередньою оцінкою Світового банку, цифра досягла 1,5 тис. міст світу, які використовують таку практику. У Парижі громадський бюджет становить 5 % міського бюджету, це близько 100 млн євро. Голосування проводиться як в письмовій, так і в електронній формі. У Нью-Йорку в 2015 р. бюджет участі складав 31 млн дол. США. У Німеччині, а саме в м. Кьольні, бюджет участі реалізується з 2007 р., в процесі взяло участь 11000 жителів і було відібрано 300 проєктів. Бюджет участі на другий рік роботи становив 311 млн з 4 млрд євро загального бюджету²⁷⁻²⁸.

Розпочавшись у нашій країні в 2015 р., партиципаторне бюджетування (ПБ) на початок 2018 р. реалізовувалося вже в майже п'ятдесяти українських містах, серед яких і всі обласні центри,

²⁷ Глушенко Ю. А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/611a3ecc-fb48-4330-8015-aa063bf59d5e.pdf>

²⁸ Сотник І. М., Ус Я. О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України. URL: http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/articles/issue_36/Iryna_M_Sotnyk_Yana_O_UsThe_Participatory_Budgets_Experience_in_Application_and_Prospects_of_Improvement_in_Ukrainian_Cit.pdf

крім Херсона, а також м. Северодонецьк і Краматорськ, які виконують функції адміністративних центрів, відповідно, Луганської й Донецької областей.

Досвід саме обласних центрів, узагальнений за матеріалами сайтів міських рад, доцільно використати для аналізу інституційних основ реалізації бюджетів участі в Україні.

У нашій країні механізм партиципаторного бюджетування поки не знайшов відображення в жодному державному нормативно-правовому акті. Тому для запровадження цього процесу на території міста необхідно рішенням міської ради затвердити певний алгоритм дій (наприклад Положення або цільову програму), оскільки саме органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Міськими радами більшості з обласних центрів розроблені достатньо докладні Положення, що стосуються реалізації ПБ.

У більшості Положень партиципаторне бюджетування розглядається як інструмент прямої демократії, процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, залучення мешканців міст до участі в бюджетному процесі й надання можливості для вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міських рад.

За структурою всі положення є майже аналогічними, побудованими за етапами партиципаторного бюджетування, проте варто відмітити наявність окремого розділу етики в документі Київської міської ради. Органи місцевого самоврядування у своїх нормативних документах висувають дещо різні вимоги до проектів, що можуть пропонуватися мешканцями. Втім, їх можна узагальнити ось як:

- виконання всіх запланованих завдань повинно відбутись упродовж одного року;
- реалізація проекту має бути в компетенції органів місцевого самоврядування;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватись лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з діючим законодавством;
- проект не повинен суперечити чинним програмам розвитку міста і не дублювати їх;

– кошторис проекту має включати всі розраховані за реальними цінами витрати, враховуючи розробку проектної документації, закупівлю товарів, робіт та послуг тощо;

– проект повинен бути ґрунтовно опрацьований і не мати фрагментарного характеру;

– сфера реалізації проекту має бути публічною²⁹.

Надзвичайно важливим принципом ПБ є те, що рішення, які приймаються мешканцями під час голосування, є обов'язковими до виконання органами місцевого самоврядування, за чим здійснюється постійний громадський контроль.

Що стосується визначення кола учасників процесу ПБ з числа членів територіальних громад, то авторами проектів можуть бути, як правило, громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідних населених пунктах, віком від 14/16/18 років (найчастіше згадується вік 16 років). Утім, найбільш інклюзивним можна вважати бюджети участі тих міст, де таке право надано і іноземцям, і особам без громадянства, а також не лише громадянам України, які проживають у місті, а й тим, хто там народився, працює, навчається або володіє нерухомим майном (Дніпро, Житомир, Київ, Львів, Тернопіль, Ужгород, Черкаси та ін.). У двох містах із проаналізованих – Харкові та Чернівцях – право подавати проекти надано і громадським організаціям, що можна оцінити двояко. З одного боку, вони мають можливість розробляти проекти більш кваліфіковано та якісно, з другого – можуть лобіювати інтереси лише своїх членів, а не всієї громади. Лише в Одесі проекти для участі в ПБ можуть подавати і суб'єкти господарювання, що, на нашу думку, суперечить призначенню бюджету участі як інструменту розвитку демократії і становлення громадянського суспільства.

Щодо участі в голосуванні, то, зазвичай, електоратом вважаються лише мешканці відповідного міста, починаючи з віку 16/18 років. Винятком є Вінниця, Дніпро, Львів, Ужгород, де право голосувати за проекти місцевого розвитку надано й особам, які працюють, навчаються або навіть просто народилися або володіють нерухомим майном у місті, що неправомірно розширює коло голосуючих за межі територіальної громади міста.

²⁹ Сотник І. М., Ус Я. О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України.

Якщо говорити про кількісні параметри голосування, то найчастіше застосовується схема: одна людина – один голос за проєкт або по одному голосу за малий та великий проєкти (визначаються за обсягами фінансування). Максимальну кількість голосів голосуючий може віддати в Луцьку, Кропивницькому й Харкові (3 голоси за різні проєкти), Вінниці (4 голоси, по два за кожен вид проєктів), Києві, Одесі й Хмельницькому (5 голосів) та Рівному (3 голоси за малі проєкти й 3 – за великі).

До інституційної структури реалізації бюджету участі відносять відповідальний структурний підрозділ міської ради, який виконує технічну роботу зі збирання пропозицій та координує проведення їх змістового аналізу, а також консультативно-дорадчий колегіальний орган, який ухвалює остаточне рішення щодо включення проєктів до списку для голосування. За результатами аналізу спостерігається значне різноманіття задіяних підрозділів міських рад, для яких ця діяльність не завжди пов'язана з основною діяльністю (департамент правової політики та якості, управління внутрішньої політики, преси та інформації, відділи інформаційних технологій або інформаційно-аналітичного забезпечення тощо).

Світовий досвід свідчить, що в тих країнах, де принципи і вимога застосування ПБ органами місцевого самоврядування закладено в законі, – Перу, Польща, Південна Корея, Швеція та ін., демонструють швидше поширення цієї практики, її вищу результативність, більші обсяги залучення громадськості. Тому вважаємо за доцільне прийняття на державному рівні нормативно-правового акта, який би акумулював позитивний досвід розвитку партиципаторного бюджетування в Україні та закріпив загальні основи його організації. Запровадження бюджету участі в діяльність органів місцевого самоврядування повинно стати обов'язковим, оскільки він є зрозумілим й ефективним інструментом розвитку прямої демократії³⁰.

³⁰ Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2016_1_21.pdf

Список використаних джерел

1. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2016_1_21.pdf
2. Дуда А. В. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посібник для муніципальних посадовців. Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. С. 52.
3. Глушенко Ю. А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/611a3ecc-fb48-4330-8015-aa063bf59d5e.pdf>
4. Сотник І. М., Ус Я. О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України. URL: http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/articles/issue_36/Iryna_M_Sotnyk_Yana_O_UsThe_Participatory_Budgets_Experience_in_Application_and_Prospects_of_Improvement_in_Ukrainian_Cit.pdf
5. Ткачук А., Агранов Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. 188 с. URL: http://pdp.org.ua/files/samovryaduv_Tkachuk.pdf
6. Макаренко Л. Політична комунікація у демократичних процесах в Україні: монографія. Київ: Видавн. дім «Кий», 2017. 324 с.

2.5. Участь громадян у політичних процесах шляхом звернення та петицій до органів влади

Однією із форм комунікації громадян із органами влади є передбачене статтею 40 Основного Закону України право на індивідуальні чи колективні письмові звернення. Своєю чергою, органи державної влади й місцевого самоврядування та посадові і службові особи цих органів зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Право петицій або право на звернення – це право громадян звертатися з вимогами, пропозиціями, скаргами, що адресовані до того державного органу чи посадової особи, до компетенції якої входить здійснення запропонованих у зверненні дій.

Петиція (від лат. *petitio* – позов, вимога) – це індивідуальне або колективне звернення (найчастіше в письмовому вигляді) до органів державної влади.

Сучасне розуміння права петицій полягає в тому, що звернення – це переважно не скарга, а можливість висловити своє ставлення до того чи іншого питання державного життя. Зміст петицій може спонукати державні органи до певних дій в інтересах заявників, а може бути і способом вираження політичних поглядів. У період між виборами державна влада повинна дуже уважно прислухатися до звернень громадян, які виступають своєрідним барометром політичної підтримки здійснюваного курсу. Від можливості швидко реагувати на потенційні проблеми і залежить політична довговічність правлячих сил.

Як правило, право петицій є правом громадян певної держави. Однак ст. 40 Конституції України визначає, що це право стосується не тільки громадян України. Таким правом наділяються як іноземці, так і особи без громадянства. До того ж ця стаття не передбачає жодного обмеження встановленого права. Підняття цього права на рівень конституційного свідчить, що в Україні воно розглядається як дуже важливий інструмент функціонування суспільства. Шляхи здійснення прав громадян на звернення визначаються в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., в Указі Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. № 241/97, а також у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14 квітня 1997 р.

Витяг із Закону України «Про звернення громадян», затверджений Постановою Верховної Ради № 394/96-ВР від 02.10.96 (зі змінами)³¹

³¹ Про звернення громадян : Закон України, затвердж. Постановою Верхов. Ради від 02.10.1996 № 394/96-ВР (зі змінами). URL: <https://www.pfu.gov.ua/kv/30450-poryadok-rozglyadu-zvernenn-ta-skarg/>

Розділ II

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

Стаття 14. Розгляд пропозицій (зауважень) громадян

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Стаття 15. Розгляд заяв (клопотань)

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організації незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій особисто.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Стаття 16. Розгляд скарг громадян

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єд-

нання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Особливості розгляду скарг громадян на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно визначаються Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

{Статтю 16 доповнено частиною сьомою згідно із Законом № 834-VIII від 26.11.2015}

Особливості розгляду скарг громадян на реєстраційні дії, відмову в державній реєстрації, бездіяльність державного реєстратора визначаються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

{Статтю 16 доповнено частиною згідно із Законом № 835-VIII від 26.11.2015}

Стаття 17. Термін подання скарги

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу отримання громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

Стаття 18. Права громадянина при розгляді заяви чи скарги

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо допущення тлумачі розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Стаття 19. Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

{Частина першу статті 19 доповнено абзацом згідно із Законом № 2384-IV від 20.01.2005}

- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

- вживати заходів щодо відшкодування в установленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

- у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;

- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

У разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань. Це положення не скасовує вимоги абзацу дев'ятого частини першої цієї статті.

Стаття 20. Термін розгляду звернень громадян

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Стаття 21. Безоплатність розгляду звернення

Органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

Масове поширення інформаційних технологій, доступність Інтернету та користування все більшої кількості населення країни засобами електронного зв'язку, а також зарубіжний позитивний досвід надання громадянам електронних послуг поставили на порядок денний питання розширення можливостей комунікації влади та громадян, у тому числі шляхом запровадження електронних звернень. Такі пропозиції тривалий час обговорювалися політиками й експертами та вилилися у відповідні законодавчі ініціативи. Так, 3 березня 2015 р. п'ятим Президентом України П. Порошенком у Верховній Раді України було зареєстровано «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про звер-

нення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 2299 (визначено Президентом як невідкладний).

Крім законопроєкту глави держави, у парламенті було зареєстровано ще кілька проєктів, якими пропонувалося врегулювати механізми електронних звернень та електронних петицій. Ідеться, зокрема, про альтернативний законопроєкт «Про внесення змін до законів України «Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо електронної форми звернення та електронної петиції)» (№ 2299-1 від 18 березня 2015 р., окремі його положення було доручено врахувати у президентському законопроєкті), а також проєкт закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо обов'язкового реагування суб'єктів владних повноважень на електронні народні ініціативи (петиції)» (№ 1117 від 2 грудня 2014 р., згодом відкликаний). За результатами розгляду Верховною Радою України 2 липня 2015 р. президентський законопроєкт № 2299 було ухвалено як Закон України № 577-VIII.

Уже після його ухвалення до парламенту було внесено законопроєкти: «Про петиції» (№ 2997 від 3 червня 2015 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо електронних петицій громадян до політичних партій, що представлені у Верховній Раді України)» (№ 6154 від 2 березня 2017 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо перетворення електронних петицій в ефективний механізм комунікації влади і суспільства)» (№ 6655 від 27 червня 2017 р.); «Про внесення змін до деяких законів України щодо подання та розгляду електронних петицій» (№ 10133 від 7 березня 2019 р.). Проте жоден із зазначених законопроєктів так і не став законом.

Отже, конституційні права громадян на звернення до органів державної влади й місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб сьогодні розширені та врегульовані Законом України «Про звернення громадян», в якому порядок подання та розгляду електронної петиції регламентовано ст. 23¹ у редакції Закону України № 577-VIII від 2 липня 2015 р.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вони адресовані, або вебсайт гро-

мадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Фактично петиція може стосуватися будь-якої сфери діяльності відповідного органу або містити пропозиції щодо виконання ним тих чи інших дій. Разом із тим чітко встановлено законодавчі обмеження, які стосуються питань національної безпеки та захисту прав інших громадян. Так, електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Технічні та процедурні аспекти створення й реєстрації електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України виписані в законодавстві досить докладно. Зокрема, для створення електронної петиції її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, та розміщує текст електронної петиції. Петиція оприлюднюється на офіційному вебсайті упродовж двох робочих днів з дня надсилання, а в разі її невідповідності встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору). Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян упродовж не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установленний строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення.

Стаття 23-1. Електронна петиція, порядок її подання та розгляду

Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжсегментної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що по-

відомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

– безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

– електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;

– недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина;

– фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом встановленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції,

загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установленний строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України – щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

Упродовж останнього року на офіційному вебсайті Президента України зареєстровано непропорційно багато порівняно з Верховною Радою чи Кабінетом Міністрів звернень громадян з електронними петиціями. Так, для прикладу, якщо станом на середину травня 2020 р. на офіційному вебсайті Президента України триває збір підписів за більш як 3 тисячі електронних петицій, то на вебсайті уряду – трохи більше ста, а на сайті Верховної Ради – менше ста. Однак аналіз зареєстрованих електронних петицій свідчить, що лєвова частка з них не має прямого відношення до конституційних повноважень Президента України, а тому не може бути ним реалізована навіть за умови набрання необхідної кількості голосів.

За тематичним спрямуванням електронні звернення громадян дуже різноманітні. Найбільш популярні на офіційному вебсайті Президента України електронні петиції за категоріями: Охорона здоров'я; Соціальний захист; Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; Транспорт. Проте майже половина від усіх електронних петицій на офіційному вебсайті глави держави, за які триває

збір підписів, складно віднести до будь-якої з передбачених категорій.

Значна частка від усіх електронних петицій на офіційному вебсайті Президента України має політичний характер, стосується висловлення довіри/недовіри до окремих органів влади чи їхніх посадових осіб, у тому числі й глави держави.

За підрахунками, наведеними на аналітичному порталі «Слово і Діло», із 16731 петиції, які були зареєстровані на офіційному вебсайті Президента України з 20 травня 2019 до 11 травня 2020 р., 13401 петиція (80 %) не набрала необхідної кількості голосів. Лише на 19 електронних петицій було надано відповіді, із них 6 містили відповідні доручення іншим державним органам, ще кілька пропозицій отримали втілення в окремих документах або були визнані такими, що не кореспондуються з конституційними повноваженнями глави держави.

Список використаних джерел

1. Про звернення громадян : Закон України, затв. Постановою Верхов. Ради від 02.10.1996 № 394/96-ВР (зі змінами). URL: <https://www.pfu.gov.ua/kv/30450-poryadok-rozglyadu-zvernenn-ta-skarg/>

2.6. Державно-приватне партнерство як форма політичної участі

Дії, що вживаються соціальною спільнотою або окремими громадянами чи групами осіб і які мають за мету вплинути на державну політику, управління державними справами або на вибір політичних лідерів на будь-якому рівні політичної влади, місцевому чи загальнодержавному, визначаються як політична участь. Формування сучасної демократичної моделі політичного управління є результатом ефективної взаємодії політично активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя. Однак майже всі форми політичної участі зосереджуються здебільшого на участі громадян у виборах, референдумах, діяльності політичних партій та громадських організацій, у прийнятті рішень місцевими органами влади, а також протестних заходах, що зосереджені здебільшого на виборчому або передвиборчому періоді. Тому варто зосередити

увагу на механізмі участі громадян у прийнятті рішень органами публічної влади у міжвиборчий період та вдосконалення їхньої ефективності³².

Як зазначає Н. Ротар, специфіка сучасного політичного процесу в Україні, одним із проявів якого є характер взаємодії між владою і громадянами, актуалізує проблему політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період³³. Основними обмеженнями на шляху ефективної взаємодії влади та громадян, участі громадян у прийнятті владних рішень є недостатній рівень поінформованості суспільства, невизначеність механізмів фінансового та матеріального забезпечення громадських ініціатив, пасивність громадян, відсутність необхідності (стимулів) у представників влади до взаємодії із громадськістю.

Зважаючи на вищезазначене, варто звернутись до розуміння публічної політики, що пов'язує політику з державним управлінням, адже історично публічна політика виникла на хвилі дискусії підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі³⁴. Вироблення публічної політики представлене складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті яких відбувається прийняття політичних та управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, унаслідок якої схвалюється те чи інше рішення, а управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу.

Публічна політика (public policy) – політика органів публічного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей і вирішення суспільно важливих завдань.

³² Драшкович А. І. Політична участь громадян у процесі прийняття владних рішень в умовах перехідного суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 ; ДЗ «Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського». Одеса, 2013. 17 с.

³³ Ротар Н. Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2007. 517 с.

³⁴ Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.

Варто зазначити, що між поняттями публічна і державна політика спільним є механізми їх формування, тобто це механізми, що забезпечують можливість представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного та політико-управлінського рішення. Публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу. За певних політичних режимів держава може блокувати та відмовлятися від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завданнями публічної політики є створення механізмів виявлення і забезпечення суспільного інтересу.

Публічна політика завжди пов'язана з реалізацією владних повноважень із моменту формування проблеми політики з метою визначення характеру політичного рішення, аж до результатів оцінки його реалізації. Тому вона означає легітимний спосіб формування та публічне схвалення політики.

Ще одним важливим аспектом є те, що «державна політика» і «державне управління» останнім часом піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій, глобалізації, інформаційно-комунікаційних технологій тощо. Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика перестає бути державною, як такою, і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику та здійснює управління в публічній сфері. Варто акцентувати увагу на тому, що «публічність» у контексті розгляду поняття «публічна політика» — це не просто «політика винесена на публіку, на публічне обговорення». «Публічність» передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Отже, публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів.

Суттєвими відмінностями між «державною політикою» і «публічною політикою» є те, що публічна політика, по-перше, завжди пов'язана з цільовими групами або зорієнтованими на досягнення цілі діями. По-друге, вона складається з певних цільових дій, прийнятих чиновниками протягом певного періоду часу, а не з дискретних цілей. По-третє, публічна політика завжди виникає у

відповідь на політичні запити³⁵. Важливою складовою публічної політики є групи інтересів, що являють собою об'єднання людей, які, виходячи з певних інтересів чи потреб, висувають вимоги до інших груп суспільства чи суспільства в цілому з метою підтримки або поліпшення своєї позиції, досягнення певних цілей.

У вітчизняному політичному дискурсі поняття «група інтересів» трактується дуже широко — починаючи від розуміння цього явища як функціонування виключно груп тіньового впливу до ототожнення з різноманітними суспільними групами. Значною мірою це пов'язано з тим, що у політичному процесі суспільств перехідного типу, до яких належить й Україна, домінують специфічні суб'єкти, які в цілому представляють групові інтереси, але відрізняються від груп, що формуються довкола спільних ознак. В Україні до цієї групи політичних акторів належать фінансово-політичні групи (корпорації).

Саме групи інтересів найчастіше виступають заінтересованими сторонами у прийнятті політико-управлінських рішень, тобто вони є повноправними суб'єктами публічної політики, у контексті якої дослідження ролі та місця груп інтересів здійснюється за допомогою теорії групової політики, що пояснює державну політику як результат взаємодії груп інтересів, визначає плюралізм та корпоративізм як основні моделі вироблення та реалізації державної політики, а також теорії заінтересованих груп, що пояснює мотиви залучення недержавних акторів до вироблення публічної політики, пояснює їх політичні стратегії³⁶.

Зростання ролі груп інтересів у публічній політиці зумовлено кількома факторами. По-перше, групи інтересів поступово розширюють свою присутність у політичних процесах не лише на національному, регіональному або місцевому, а й на глобальному рівні, що дає їм можливість більш «активно» обмінюватися досвідом впливу на процеси прийняття та реалізації політико-управлінських рішень. По-друге, у світі постійно зростає роль корпорацій як специфічних груп інтересів, що вже призвело до часткової транс-

³⁵ Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова. СПб. : Алетейя, 2008. 356 с.

³⁶ Сморгун Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2012. 362 с.

формації традиційної системи трипартизму в бік «нового соціального партнерства». По-третє, роль політичних партій поступово зменшується, поступаючись непартійній політичній активності.

Проблема взаємодії громадянського суспільства з державою — одна з основних у сучасних політичних та управлінських процесах. Конкретно-історичні моделі взаємовідносин громадянського суспільства та держави мають свої соціокультурні та національні особливості, які проявляються та актуалізуються в різних країнах по-різному. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство навіть у контекстах розвинених демократій не видається фіксованим раз і назавжди досягнутим станом, це — процес, який вимагає суспільно-громадянських зусиль для його підтримки та відтворення в нових актуальних формах. Інститути громадянського суспільства покликані ефективніше коригувати державну політику, однак активна діяльність неурядових груп інтересів повинна спричинятися не до послаблення, а до фактичного посилення можливостей держави.

Взаємовідносини громадянського суспільства та правової держави мають базуватися на певних засадах, головними з яких є такі: законодавчо закріплений захист прав і свобод людини як пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя; відпрацьована регламентація повноважень держави на підставі поділу влад за системи всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями від інститутів громадянського суспільства; наявність механізму демонополізації влади, що унеможливорює її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей; додержання демократичних вимог під час розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству.

У контексті взаємовідносин і партнерства держави та громадянського суспільства актуальним є питання заінтересованості влади в послугах громадянського суспільства. Саме тому доречно звернутись до такої форми взаємодії, як публічно-приватне партнерство (ППП), або державно-приватне партнерство, як визначено в Законі України «Про державно-приватне партнерство»³⁷.

³⁷ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI ; зі змінами від 03.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

Публічно-приватне партнерство (Public-Private Partnerships) — це суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність органів публічної влади і приватного сектору на основі набору альтернатив взаємодії.

Важливість PPP для сучасного суспільства і держави проявляється у формах правового регулювання таких відносин у більшості країн світу, зокрема Великобританії, де воно набуло популярності протягом останніх 15 років³⁸. Пояснення активізації такої форми партнерства держави/територіальних громад з приватним бізнесом спостерігається в потужному потенціалі бізнесу, а також у безпосередньому зв'язку з інститутами громадянського суспільства. Зміст партнерства полягає в наявності діалогу та спільних ініціатив, які реалізуються на основі співробітництва, обміну ресурсами, розподілі ризиків та відповідальності. Також воно характеризується як довгострокове, урегульоване договором, співробітництво між державою і приватним сектором, з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного соціального чи інфраструктурного проекту.

Варто зазначити, що PPP ще на початку 1990-х рр. для більшості європейських країн, як і для України з 2010-х рр. стало альтернативою механізму приватизації для підвищення ефективності використання чи розвитку інфраструктури. Насамперед йдеться про соціальну інфраструктуру, стратегічні об'єкти, комунальні об'єкти, які не можуть бути передані в приватну власність. Інтерес до механізму партнерства пояснюється отриманням можливості використовувати ресурсний капітал та досвід управління приватного партнера в тих сферах, що традиційно є державними монополіями, що в результаті дає змогу підвищити якість надання послуг населенню. Система взаємодій та співробітництва між структурами бізнесу та державними органами, організаціями, підприємствами з питань задоволення потреб суспільства, якою є PPP, формується на довгостроковій та взаємовигідній основі шляхом об'єднання ресурсів та чіткому розподілу повноважень, відповідальності та ризиків.

³⁸ Вінник О. Публічно-приватне партнерство і громадянське суспільство: правові аспекти взаємодії. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. 2013. № 3 (97). С. 16–22.

Основними завданнями, на вирішення яких спрямоване ППП, є досягнення спільних публічних цілей та вирішення актуальних соціально-економічних проблем через упровадження механізму співучасті/ співуправління. Важливу роль у цьому відіграє формування в приватного партнера відчуття причетності до вироблення, прийняття та реалізації рішень, а також можливість впливати на державні органи. Активними учасниками партнерських відносин у рамках ППП можуть бути не тільки представники приватного бізнесу та державні і муніципальні органи, організації та установи, а й потужні громадські організації і благодійні фонди, що надає таким відносинам форм публічно-приватного партнерства.

Характеризуючи ППП як форму політичної участі, хоч і опосередковану, варто зосередитися на таких основних причинах участі громадян у політичному житті, як: задоволення власних інтересів, реалізація своїх позицій, ідеалів, цінностей, можливість контролю над поточним перебігом подій, задоволення потреб у спілкуванні, компенсація особистих невдач та недоліків³⁹.

Тому можемо визначити ППП як форму активізації політичної участі, яка передусім залежить від рівня поінформованості населення та достовірного висвітлення ситуації, що сприятиме покращенню політичної грамотності.

Основними ініціаторами та державними партнерами ППП⁴⁰ є:

- орган влади або кілька органів державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- Національна академія наук України;
- галузеві академії наук;
- державне, комунальне підприємство, установа, організація;
- господарське підприємство, 100 % акцій (часток) якого належить державі або територіальній громаді.

Саме державні партнери визначають об'єкти чи сфери для залучення приватного партнера та оголошують конкурс для його визначення. Адже вагомим активатором політичної участі громадян є соціально-економічні чинники, відповідно покращення со-

³⁹ Кулеба О. Політична участь: суть, різновиди та особливості. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2010. Вип. 22. С. 65–69.

⁴⁰ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI.

ціально-економічного рівня життя суспільства спонукає людей до такої взаємодії та участі.

ППП – це, перш за все, система відносин між органом влади та приватною організацією, в якій саме приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації⁴¹. При чому ці відносини є довготривалими, відповідно до зазначеного Закону, довготривалість відносин варіюється від 5 до 50 років.

Також Законом визначені основні принципи здійснення ППП:

- рівність перед законом усіх партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав партнерів;
- узгодження інтересів усіх партнерів з метою отримання взаємної вигоди;

– забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

– незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках ППП, цільового призначення та форми власності об'єктів – предметів угоди ППП;

– визнання усіма партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством та визначених умовами договору;

– справедливий розподіл між усіма партнерами ризиків;

– призначення приватного партнера на конкурсних засадах.

Варто зазначити, що стратегічні цілі, які переслідують партнери, поєднуючи ресурси публічного і приватного секторів, спрямовані на отримання не тільки обопільної вигоди, а й створення певного соціального блага. Відповідно, основними напрямками розвитку ППП в Україні можуть бути: концесійні угоди⁴²; інвестування в розвиток економіки; реалізація масштабних соціальних проєктів у житлово-комунальній, транспортній, інфраструктурній сферах, сферах освіти, науки, охорони здоров'я; угоди у сфері реалізації національних проєктів.

Загальне розширення контрактних відносин органів державної влади та державних наукових установ з підприємствами приват-

⁴¹ Квітка С. А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7–8 (21–22). С. 47–56.

⁴² Про концесію : Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>

ного сектору, некомерційними та громадськими організаціями у тих сферах, що були прерогативою державного сектору економіки, є суттєвим інструментом впливу громадянського суспільства на державу та на ефективну реалізацію публічних інтересів. Варто зазначити, що ініціатором ППП можуть бути не органи публічного управління чи державні наукові установи, а й представники громадськості, однак в умовах недостатнього розвитку інститутів громадянського суспільства та чіткого розподілу функцій економічних і політичних інститутів таку ініціативу використовують тільки державні органи. Тому для ефективного функціонування ППП в Україні має бути належний рівень довіри до діяльності органів публічної влади, поінформованість суспільства про об'єкти чи сфери, що потребують залучення приватного партнера, прозорі умови проведення конкурсів з їх відбору та дотримання умов укладених договорів.

Отже, державно-приватне партнерство як форму політичної участі можна розглядати як одну з основних характеристик демократії, як засіб політичної і соціальної відповідальності, вирішення конфліктів та боротьби з бюрократією, а також як унормовану умову участі інститутів громадянського суспільства у виробленні і реалізації публічної політики.

Список рекомендованих джерел

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI; зі змінами від 03.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.
3. Макаренко Л., Сивак Т., Чухрай Н. Публічно-приватне партнерство як форма політичної участі. *Вісник Львівського університету. Серія: філософсько-політологічні студії*. Вип. 34. С. 158–165.
4. Новаченко Т. В., Піроженко Н. В. Державне та приватне партнерство: український та міжнародний досвід : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
5. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2011. 140 с.

6. Мироненко Т. Процес ухвалення політичних рішень у дискурсі сучасної політичної науки. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2017. Вип. 10. С. 131–136.

2.7. Протестні форми політичної участі

У сучасних суспільствах протестні рухи залишаються вагомим інструментом впливу на державу, попри декларації демократичності, прозорості і відкритості влади, попри обіцянки «почути кожного» та враховувати у здійсненні політики інтереси всіх соціальних класів та груп, попри різноманіття партій, які за своїм означенням мають представляти інтереси різних частин суспільства. Вдаючись до різних форм протестів, громадськість намагається заявити, що її права та інтереси порушуються, що держава блокує канали зворотного зв'язку з суспільством, або ігнорує інформацію, яка цими каналами надходить.

На основі аналізу сучасних протестних рухів вчені формують їх загальні риси⁴³:

- горизонтальна, неієрархічна структура, яка функціонує завдяки застосуванню сучасних комунікаційних засобів – соціальних мереж в Інтернеті, унаслідок чого підвищується незалежність перебігу протестних подій від ступеня висвітлення їх у ЗМІ;
- децентралізованість, відсутність явних лідерів, що, своєю чергою, знижує можливість ведення переговорного процесу між ними й владою;
- значна дистанція між протестними рухами та інституціоналізованими складниками громадянського суспільства (профспілками, неурядовими організаціями) та політичними партіями. Потрібно зауважити, що партії, зокрема в Україні, не сприймаються громадянами як виразники їх інтересів.

Крім того, більшості сучасних протестних рухів притаманний мирний характер, а насильство застосовувалося лише у відповідь на репресивні силові дії влади. Нарешті, визначальною є й

⁴³ Палій Г. О. Основні тенденції та ризики протестних настроїв в українському суспільстві : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/970/>

пріоритетність у них ціннісної сфери над соціальною й економічною — обстоювання базових демократичних цінностей.

Ці ознаки виразно виявлялися й у розвитку такого явища, як український Майдан, який еволюціонував від нечисленної «революції на граніті» й акції «Україна без Кучми» до Помаранчевої революції, Податкового та Мовного Майданів і Революції гідності. Майдан як осередок і символ подій, що мають певні ознаки революційних, є багатоплановим і неординарним явищем сучасного суспільства. Він потребує комплексних досліджень як особливий соціокультурний та історичний феномен. Майдан передусім цікавий як форма прямої демократії, що спирається на історико-культурні традиції та відроджує втрачені можливості архаїчних форм у сучасному світі завдяки технологіям інформаційного суспільства.

Дослідження вчених доводять, що Майдан є закономірним результатом розвитку протестних рухів в Україні, а зіставлення притаманних йому рис із загальними особливостями трансформування цих рухів у світі демонструє його відповідність нинішнім глобальним протестним трендам. Це унеможливує розгляд Майдану як політичної випадковості, ігнорування його як потужного чинника політичного життя й потребує від української влади певних організаційних, управлінських і законодавчих рішень, зокрема і в сфері комунікативної політики⁴⁴.

Існує класифікація протестних рухів:

- за сферою поширення (локальні й загальні);
- за тематикою (політичні, ідеологічні, соціально-економічні, правозахисні);
- за формами політичної участі (радикальні й помірковані);
- за тактикою (конвенційні, конфронтаційні, насильницькі);
- за суб'єктами участі, які, своєю чергою, згруповані за різноманітними демографічними ознаками — віковими (молодь, пенсіонери), статевими (жіночий рух), професійно-груповими (студентство, підприємці, науковці, журналісти, діячі культури тощо, чи за характером праці (наймані працівники, дрібні підприємці, пільговики);

⁴⁴ Палій Г. О. Основні тенденції та ризики протестних настроїв в українському суспільстві : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/970/>

— за об'єктом, на який спрямовано рух: правозахисні (рухи проти порушень прав людини, проти дискримінації за мовною ознакою, віросповіданням, сексуальною орієнтацією тощо), соціальні (екологічні, зоозахисні, проти забудов), рухи проти певного владного рішення (запровадження платних послуг у певній сфері, закриття шкіл, лікарень)⁴⁵.

В демократичній політичній системі громадяни мають можливість виступати проти дій влади та не погоджуватися з тим, що не відповідає їх інтересам і ціннісним орієнтаціям.

В цьому контексті винятково важливими є політико-правові умови реалізації громадянами права на протест, тобто ті можливості, які їм надає законодавство у відстоюванні своїх інтересів, свобод та переконань. Легальна можливість виявляти політичний протест масового характеру проявляється через регулювання права на свободу мирних зібрань. Свобода мирних зібрань захищається ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини, ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що його було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р., гарантує кожному право на свободу мирних зборів.

На національному ж рівні свобода мирних зібрань гарантується ст. 39 Конституції України, яка стверджує: «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Дане положення законодавства України є по суті єдиним, яке регулює реалізацію права на мирні зібрання. Закону, який стосується права на мирні зібрання, в Україні не існує, хоча і було здійснено декілька спроб його прийняття. Таким чином сьогодні на законодавчому рівні не врегульовані правила для всіх учасників мирних зібрань, в тому числі для працівників правоохоронних органів, не передбачені чіткі правила та вичерп-

⁴⁵ Галактіонова І. Громадянська непокоря як явище в сучасній політичній культурі. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація*. 2008. № 1–2. С. 82.

ний перелік підстав для втручання у реалізацію права на мирні зібрання, не встановлено жорсткі правила, що регламентували б застосування спецзасобів під час припинення зібрань тощо⁴⁶.

Водночас в 2016 р. Україна як ніколи близько підійшла до прийняття спеціального закону, який би регламентував участь громадян у протестних акціях. Так, до Верховної Ради надійшло одразу 2 законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 та № 3587-1, альтернативний йому. Порівняльний аналіз цих документів свідчить, що законопроект 3587-1 є більш ліберальним і визначає радше обов'язки держави з забезпечення безперешкодної реалізації права на мирний протест, в той час як законопроект 3587 більш жорстко регламентує його вираження.

Таж, цікавим є положення ч. 2 ст. 4 Законопроекту 3587-1, а саме те, що «Організатор зібрання не несе відповідальності за незабезпечення громадського порядку Національною поліцією та Національною гвардією України та іншими правоохоронними органами, а також за дії учасників зібрання і третіх осіб», а також положення ч. 3 ст. 4: «Тільки організатор заходу (чи учасники заходу, який не має організатора) в праві визначати чи є захід мирним зібранням».

Згідно законопроекту 3587 обов'язковим є повідомлення про проведення заходу не пізніше ніж за 42 години, тоді як альтернативний проект передбачає повідомлення про проведення лише у випадку необхідності забезпечення безпеки акції. Також в ч. 6 ст. 9 першого законопроекту окремо прописана заборона учасникам мирного зібрання мати при собі зброю, а також пристрої або пристосовані предмети, що можуть бути використані проти життя і здоров'я людей.

Досить суперечливим, на нашу думку, є положення абзацу 4 ч. 2 ст. 16 проекту 3587, в якому встановлюється наступна підстава для обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань: «запобігання реальній небезпеці застосування з боку організаторів та учасників зібрання фізичної сили, зброї та інших небезпечних засобів для заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну інших осіб». Така теза є досить розмитою, не містить конкретики, може бути вільно трактована та використана як зручний привід для відмови у реалізації права на протест. Такою ж абсолютно незрозумі-

⁴⁶ Булгакова М. Право на мирні зібрання та його законодавче регулювання. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/859>

лою є ч. 3 вказаної статті: «Реалізація права на свободу мирних зібрань може бути обмежена, якщо це необхідно у демократичному суспільстві, з урахуванням принципу пропорційності лише до тієї міри, яка є мінімально необхідною для захисту інтересів, зазначених у частині другій статті 39 Конституції України».

В той же час альтернативний законопроект навпаки встановлює кримінальну відповідальність посадових осіб Національної поліції та Національної гвардії України та інших правоохоронних органів за перешкоджання проведенню зібрань, в тому числі за розсіювання зібрань. Більше того, автори передбачають навіть кримінальну відповідальність відповідних органів за бездіяльність, або незабезпечення зібрання достатньою охороною від провокаторів та інших одночасних зібрань (в тому числі контрзібрань), якщо наслідком таких дій стали тілесні ушкодження чи пошкодження майна або зрив зібрання. На нашу думку, це положення теж дає можливість для різного роду політичних спекуляцій та зловживань.

Варто зауважити, що існує реакція міжнародної спільноти на обидва варіанти Закону про гарантії свободи мирних зібрань. Так, Венеційська комісія спільно з експертами ОБСЄ їх оцінили загалом позитивно, але вказали на необхідність доопрацювання. Щодо законопроекту 3587 зазначено, що варто запровадити винятки щодо зібрань, які не вимагають повідомлення, через невелику кількість учасників; вдосконалити процедуру повідомлення про зібрання (строки, форму: виключити вимоги щодо необхідності отримання дозволу у разі, якщо зібрання порушує вільний рух транспорту).

Щодо законопроекту 3587-1 зауважено, насамперед, що запропонована ним процедура відсутності обов'язкового повідомлення про зібрання не відповідає, на думку експертів, статті 39 Конституції України та її тлумаченню Конституційним Судом України, відповідно до яких організатори завчасно повідомляють органи влади про зібрання. Крім того наголошено, що лише організатори зібрання не можуть бути відповідальними за визначення того, чи є (і залишатиметься) вони мирним, і які ризики можуть їм загрожувати. Це є завданням органів влади, зокрема правоохоронців, які мають для цього необхідні знання та ресурси. Аналізуючи норми законопроекту 3587-1 експерти також засудили положення ст. 8 щодо того, що органи влади мають самостійно шукати інформа-

цію про проведення зібрань, зокрема в Інтернеті. Серед позитивних аспектів законопроекту 3587-1 Венеційська комісія назвала запровадження інституту перемовників з-поміж працівників поліції та передбачення процедури незалежного моніторингу зібрань.

Обидва законопроекти пройшли обговорення у профільних комітетах і були включені до порядку денного засідання Верховної Ради. Але необхідно зауважити, що існує потреба у комплексному підході до питання законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань і об'єднанні зусиль влади та громадськості для створення якісного продукту.

Крім того, у Верховній Раді були зареєстровані 2 похідні законопроекти, які регулюють дії Національної гвардії та поліції під час мирних зібрань⁴⁷. Вони визначають компетентним органам роль гаранта безпеки проведення таких акцій, обмежуючи право застосовування ними сили для їх розгону. В той же час, як і у попередніх законопроектах, що розглядались, бракує чіткості визначення термінів (застосування сили, заходи примусу тощо). Крім того, сумнівим видається положення про пошук інформації про масове зібрання в альтернативних джерелах (інтернет), оскільки така інформація є сумнівною і не дозволяє розробити ефективні дії із забезпечення безпеки учасників протестних акцій.

Низька ефективність забезпечення державою реалізації прав громадян в основних сферах (соціально-економічній, освітній, охорони здоров'я, політичній тощо) спонукає їх до протестних дій. В державах будь-якого типу протест протікає в конвенційних (у вигляді санкціонованих владою демонстрацій, пікетів та інших подібних акцій) та неконвенційних формах (заборонені мітинги, демонстрації, голдування, страйки, захоплення приміщень, перекриття доріг тощо).

Цікавішим і важливішим є дослідження динаміки протестних рухів. На жаль, тривалий період часу системний і послідовний аналіз протестних рухів в Україні не здійснювався, хоча логічно було б починати його, принаймні з подій, що передували Помаранчевій революції. Однак узагальнену інформацію щодо протестної активності в Україні можна відшукати в науковій літературі тільки

⁴⁷ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо свободи мирних зібрань. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60590

починаючи з 2009 р. Зокрема, таку інформацію надає Центр досліджень суспільства та Національний інститут стратегічних досліджень. За даними моніторингу, здійсненого з жовтня 2009 по вересень 2010 р., зафіксовано 2 788 протестних дій, або майже 8 протестних дій щодня⁴⁸. Показово, що більшість протестних дій мали загальноприйнятні, конвенційні форми, насильницькі дії мали менш як 5 % від усіх протестів. Водночас із 2010 р. спостерігалася тенденція до збільшення кількості негативних реакцій влади на протестні акції. До президентських виборів 2010 р. на 100 протестів припадало в середньому 10,8 негативних реакцій, одразу після них цей показник сягнув 15,2 і зростав надалі. У 2011 р. кількість акцій істотно не змінилася – 2277 усього, або більш як 6 акцій щодня. Водночас спостерігалось хоч і не значне зростання організованості та політизованості соціально-економічних протестів і спроби об'єднання проти влади протестних ініціатив, які порушують різні соціальні проблеми⁴⁹.

За збереження загальної переваги протестів із конвенційною тактикою й навіть зниження частки конфронтаційних та насильницьких подій примітним є те, що рівень конфронтаційності, як і 2010 р. був вищим у протестах за участю виключно аполітичних неформальних ініціатив (31 % від загальної кількості акцій за їхньою участю).

Політичні партії та інституціоналізовані громадські організації використовували переважно конвенційну тактику (93 % протестів за їхньою участю). Однією з найпримітніших новацій 2011 р. була поява на авансцені протестних дій так званих груп невідомих (які надалі дістали назву «тітушок»), що призвело до посилення конфронтаційного характеру акцій. За участю «невідомих» відбулося 8 % акцій⁵⁰, а щодо їхньої участі в конфронтаційних акціях, то вона зафіксована в 32 % випадків. Наступного року кількість протестів за весь час моніторингу рекордно зросла – 3636 акцій, що на 60 % більше, ніж у попередньому році. Та попри рекордну кількість

⁴⁸ Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу, жовтень 2009 – вересень 2010 / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2011. 64 с. URL: <http://eslr.org.ua/protesti-peremogi-i-represi-yi-v-ukrayin-4/>

⁴⁹ Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2011 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2012. 72 с. URL: <http://eslr.org.ua/protesti-peremogi-i-represi-yi-v-ukrayin/>

⁵⁰ Там само.

протестних подій жодна з них не досягла масштабу та поєднання соціальних і політичних вимог Податкового Майдану 2011 р. До того ж кількість соціально-економічних протестів зменшувалася, і лише 12 % із них відбувалися за участю партій та політиків.

У 2012 р. загрозлива тенденція проведення конфронтаційних акцій «групами невідомих» стала очевидною: таким був кожен десятий протест, а серед виступів із політичними вимогами – майже кожен четвертий. Найчастіше «невідомі» чинили незаконні або насильницькі дії: графіті та написи на офісах і пам'ятниках, фізичні напади, побиття, завдання матеріальної шкоди, вандалізм, погрози, підпали. Загалом зафіксовано зростання конфронтаційних та особливо насильницьких протестних дій за всіма тематичними групами, але найбільше – за політичними. Більшість (62 %) насильницьких протестів стосувалася політичної боротьби, а 58 % насильницьких дій здійснювалися «групами невідомих». Цікаво, що з 2010 р. індекс репресивних відповідей залишився на тій самій позначці: 19 на 100 акцій, хоча їхня кількість в абсолютних показниках зросла ледь не в півтора рази – до 650 випадків. Найпоширенішим типом негативних реакцій залишалися арешти активістів. Поширені були також засоби непрямого тиску: залякування (25 %), фізичного протистояння (18 %). Однак застосовувалися вони лише доти, доки акція була млявою. Щойно люди ставали рішучішими, силові структури діяли жорстко. Зокрема, восени 2011 р. відбувалися масові протести ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС. Реакція влади на першу протестну хвилю була стриманою. Лише коли до вимог протестантів додалися антиурядові гасла, розгорнулася репресивна кампанія: акції забороняли, а учасникам погрожували. У той час як кількість протестів скорочувалася, хвиля негативних реакцій зростала, приміром, у грудні перевищивши кількість протестних подій. Так само було і з протестами проти Податкового кодексу, і з Мовним Майданом: коли виникла загроза повторення подій 2004 р., наметове містечко демонтували, а проти організаторів протесту порушили кримінальні справи⁵¹.

⁵¹ Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2012 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2013. 88 с. URL: <http://csisr.org.ua/protesti-peremogi-i-represiyi-v-ukrayin-5/>

У 2013 р. кількість протестів і надалі стрімко зростала⁵²: зафіксовано 4822 протестні акції, що більше за показник попереднього року на 33 % та більш як удвічі перевищує показники 2010 та 2011 рр. Навіть до початку Майдану, за період із 1 січня по 20 листопада 2013 р. було зафіксовано 3419 протестів, що демонструвало тенденцію до зростання протестної активності. З початком же Євромайдану лише в грудні зафіксовано понад 1000 протестів. Протести 2013 р. вирізняє безпрецедентна масовість і рішучість. Щонайменше в 29 протестах взяли участь десятки тисяч осіб, а в п'яти мітингах – сотні тисяч. Серед протестів 2013 р. абсолютно переважали мирні конвенційні форми протесту (мітинги, пікети, демонстрації тощо), які становили 75 % усіх зафіксованих. Натомість кількість насильницьких акцій зменшилася як в абсолютних, так і у відносних показниках (з 10 % у 2012 р. до 7 % у 2013), ненасильницьких, але конфронтаційних (наприклад страйки, блокування доріг) залишилися незмінною – 18 %. Водночас моніторингові дослідження, здійснені правозахисними громадськими організаціями, акцентували увагу на небезпечній тенденції, що спостерігалася впродовж останніх років, збільшення випадків не лише застосування тиску та сили представниками правоохоронних органів щодо учасників та організаторів масових зібрань, а й зростання кількості заборон щодо проведення мирних заходів. Про небезпечність цієї тенденції для самої влади через критичне підсилення і протестного потенціалу загалом, і його виявів попереджали у своїй Аналітичній доповіді ще в жовтні 2012 р. фахівці Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України, звертаючи увагу на потребу вживання заходів з їх мінімізації шляхом внесення змін до правового поля країни. Відзначувана дослідниками стабільна повторюваність «випадків прямого впливу громадян на напрями розвитку країни на всіх рівнях», засвідчувала не лише зростання протестних настроїв, а й визрівання громадянського суспільства до усвідомлення потреби

⁵² Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2013 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2014. 43 с. URL: http://www.cedoss.org.ua/system/attachments/files/000/000/041/original/CSR_-_Protests_in_2013_-_29_Apr_2014.pdf?1399981680

прямої демократії як єдино дієвого й ефективного засобу контролю над владою.

Вчені вважають, що передумовою Майдану 2013–2014 рр. став величезний «відрив» влади від громадянського суспільства та неспроможність інституціоналізованих структур громадянського суспільства забезпечити представництво його інтересів. У своїх протестних засадах, які в оформленні у вигляді відродження архаїчних форм прямої демократії, Євромайдан і Майдан 2004 р. єдині. І той, і той являли собою «середовище з горизонтальною структурою», де «ієрархія не мала значення». Винятково мирний спротив, притаманний першому Майдану, зберігався в найекстремальніших умовах другого, навіть після побиття студентів у ніч проти 30 листопада, реакцією на що стали масові повстання громадян по всій країні, однак повстання цілковито мирні. Зберігався він і під час першого штурму Майдану загонами міліції і «Беркуту» в ніч на 11 грудня, коли кілька сотень людей лише своїми тілами стримували наступ озброєних охоронців режиму й не відповідали ударами на удари. Мирний характер протесту був знищений першими пострілами й першими жертвами⁵³.

У липні 2014 р. Центр дослідження суспільства оприлюднив результати моніторингу протестів, репресій та поступок протягом періоду Майдану. Вони засвідчують, що темпи зростання кількості й потужності репресивних дій влади істотно випереджали динаміку протестних дій громадян: до розгону київського Євромайдану 30 листопада рівень насильства з боку протестувальників був незначний – 6 %, водночас репресивна відповідь сягнула позначки 40:100. Розрив між ненасильницьким характером акцій та насильством у відповідь на них з боку влади став каталізатором подальшого переростання мирних акцій у силове протистояння.

Отже, Майдан поєднав у собі основні характеристики протестних рухів України та був утіленням і логічним результатом основних тенденцій розвитку протестного руху в країні загалом. Водночас особливості українського протестного руху, який є формою впливу на владу, дають змогу кваліфікувати його вияви як

⁵³ Галактіонова І. Громадянська непокоря як явище в сучасній політичній культурі суспільства. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація*. 2008. № 1–2. С. 80–85.

спроби встановлення прямої демократії й стихійного контролю громадянського суспільства над владою, а Майдан – як форму прямої демократії. Нині з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій створюються й інші механізми забезпечення взаємодії і зворотного зв'язку між громадою й владою. Що істотно відрізняє Євромайдан від Майдану 2004 р., то це ступінь використання інформаційно-комунікаційних технологій. У розгортанні Євромайдану вирішальну роль відіграли соціальні мережі, а подальший перебіг подій здебільшого визначався оперативністю взаємодії і в соціальних мережах, і завдяки мобільному зв'язку його учасників і небайдужих. Як засвідчують соціологічні дослідження, у розгортанні протестних настроїв та мобілізації населення соціальні мережі перетворилися на вирішальний чинник формування громадянського суспільства в Україні, вийшовши на перше місце серед агентів інформаційного впливу⁵⁴.

Револуція гідності призвела до зміни влади. Але чи призвела вона до усвідомлення цією новою владою нагальної необхідності реформувати комунікативну політику держави, чи переконала вона в потребі узгоджувати і звіряти свої рішення з громадською думкою?

Протягом 2015 – 2016 рр. українське суспільство вступило в чергове коло протестних виступів. Їхніми учасниками висловлювалися як соціально-економічні, так і політичні вимоги. Соціально-економічні протести були пов'язані з погіршенням економічної ситуації й недостатньо ефективними діями владних структур, насамперед уряду, з її виправлення. Такі протести охопили різні верстви суспільства. Політичні протести в основному були пов'язані з невдоволенням діями влади щодо вирішення ситуації на Сході України та продовженням малоефективної політики щодо окупованого Криму, результатами місцевих виборів, резонансними судовими процесами, змінами назв населених пунктів у контексті декомунізації тощо⁵⁵.

⁵⁴ Галактіонова І. Громадянська непокоря як явище в сучасній політичній культурі суспільства. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація*. 2008. № 1–2. С. 80–85.

⁵⁵ Палій Г. О. Основні тенденції та ризики протестних настроїв в українському суспільстві : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/970/>

Список протестних комунікацій може бути доволі великим і це, на жаль, є свідченням того, що плідного діалогу з суспільством не налагодила і нинішня влада. Будь-які позитивні зрушення і реальні реформи можуть бути знівельовані, якщо влада не буде вести діалог з суспільством, якщо вона не буде аргументовано доводити доцільність тих чи інших рішень і дій, якщо вона в своїй комунікативній політиці не буде на крок попереду популістів, або й відвертих ворогів держави.

Розглянувши ситуацію з забезпечення права на політичний протест в Україні, можемо констатувати достатню широку його практичну реалізацію. Але, в той же час, таке право не завжди використовується з конструктивною метою, а й як інструмент політичних спекуляцій та відверто рейдерських захоплень і антисоціальної поведінки. Розмежувати ці моменти міг би і повинен спеціальний закон, який би дав визначення широкому колу пов'язаних з правом на протест понять та термінів. Він не тільки встановить правила для організаторів та учасників таких акцій, але і визначить повноваження та засоби реагування компетентних органів з метою забезпечення максимального рівня безпеки під час проведення таких заходів.

Крім того, чітка дефініція термінів дозволила би моніторити зміни протестної активності громадян, а також якісного її прояву. На сьогодні ми можемо констатувати, що українці однаково інтенсивно вдаються до конвенційних та неконвенційних форм політичного протесту. Вибір більш радикальних моделей вперше за період Незалежності зумовлюється, перш за все, не погіршенням загальної соціально-економічної ситуації в державі або загостренням внутрішньополітичної обстановки, а діями зовнішньої сили – політики Російської Федерації. Водночас використати своє право на протест готові більше половини громадяни України, і третина з них допускає їх неконвенційний характер.

Загалом, доводиться констатувати, що право на політичний протест в Україні є швидше демонстраційним, тобто його використання не призводить до досягнення відчутних результатів. Протестувальники в кращому випадку домагаються уваги до своєї проблеми і обіцянки її вирішити при нагоді. Саме така низька ефективність мирних зібрань та гострота проблем, що їх породили,

ли, і спонукає до вибору більш радикального способу досягнення бажаної мети. В цьому контексті, крім прийняття спеціалізованого закону, про який йшлося вище, було б доцільно запровадити практику посередництва та медіації для вироблення конкретних кроків реагування на виявлений політичний протест залежно від його масовості та суспільної небезпеки.

А ще краще було б вирішувати проблемні питання за столом переговорів, а не на мітингах чи страйках. Наукове товариство пропонує сьогодні владі численні доробки і теоретичного, і практичного характеру щодо форм і механізмів ефективної комунікації з громадянським суспільством. Органам влади варто лише дослухатися до рекомендацій науковців. Так, наприклад, 4 листопада 2015 р. Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД) провів науково-практичну конференцію «Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання», за результатами проведення якої опубліковано збірник. Заступник директора НІСД В. Яблонський наголосив на тому, що «...чітке визначення шляху розвитку держави й так само чітке й ґрунтовне його роз'яснення населенню, забезпечення зворотного зв'язку з метою оцінювання сприйняття та підтримки громадянами обраних напрямів реформ і вживаних заходів – це запорука стабільності будь-якої держави, а для держави в стані «гібридної» війни стає *conditio sine qua non*. Проте і не під час кризових ситуацій, попит на комунікативну діяльність уряду завжди є високим. Комунікація стає невід'ємною частиною сучасних демократичних режимів: 1) уможливорюючи участь громадськості у прийнятті рішень та контроль за діями влади; 2) являючи собою процес двостороннього обміну інформацією, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та, навпаки, – громадськості для влади; 3) викликаючи довіру громадян до влади та надаючи владі можливість отримати підтримку; 4) набуваючи ознак інструменту, що стабілізує суспільні відносини. Відтак, комунікативна діяльність органів державної влади на сьогодні є вимогою часу»⁵⁶.

⁵⁶ Яблонський В. Комунікація органів державної влади України: виклики та завдання. *Запровадження комунікації органів державної влади* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. Київ : Фенікс, 2016. 192 с.

Список використаних джерел

1. Булгакова М. Право на мирні зібрання та його законодавче регулювання. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/859>
2. Галактіонова І. Громадянська непокоря як явище в сучасній політичній культурі суспільства. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація*. 2008. № 1–2. С. 82.
3. Палій Г. О. Основні тенденції та ризики протестних настроїв в українському суспільстві : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/970/>
4. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо свободи мирних зібрань. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60590
5. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу, жовтень 2009 – вересень 2010 / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2011. 64 с. URL: <http://cslr.org.ua/protesti-peremogi-i-represiyyi-v-ukrayin-4/>
6. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2011 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2012. 72 с. URL: <http://cslr.org.ua/protesti-peremogi-i-represiyyi-v-ukrayin/>
7. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2012 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2013. 88 с. URL: <http://cslr.org.ua/protesti-peremogi-i-represiyyi-v-ukrayin-5/>
8. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2013 р. / [за ред. В. Іщенко]. Київ : Центр дослідження суспільства, 2014. 43 с. URL: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/041/original/CSR_-_Protests_in_2013_-_29_Apr_2014.pdf?1399981680
9. Яблонський В. Комунікація органів державної влади України: виклики та завдання. *Запровадження комунікації органів державної влади* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. Київ : Фенікс, 2016. 192 с.

ПІСЛЯМОВА

«Допоки громадяни не почнуть брати участь у обговоренні публічної політики, а їхній вибір не скеровуватиме діяльність уряду, демократичні процеси не матимуть сенсу», – слушно зауважує американський політолог Рассел Далтон.

Одним з основних принципів демократії є участь громадян у публічному управлінні. Коли громадяни обирають представників, вони впроваджують у життя один з найважливіших аспектів демократичного громадянства, покладаючи обов'язки на владу. Однак роль, яку громадянин може і повинен відігравати в демократичній державі, сягає далеко за межі реалізації свого права голосу. У справді демократичній державі люди можуть здійснювати цілу низку заходів, щоб покращити якість власного життя, поліпшити життя інших людей та вдосконалити суспільство.

Розуміння того, як можна брати участь у громадянському й політичному житті, є надзвичайно важливим для демократії, однак не менш важливе розуміння того, чому громадяни повинні це робити. Ми намагалися дати відповіді на обидва запитання. Посібник має прикладний характер, розкриває конкретні механізми реалізації права громадян на співучасть в процесах ухвалення, реалізації та моніторингу рішень органів публічної влади. Аналізуються особливості участі громадян у виборах, референдумах, у діяльності політичних партій та громадських організацій, органів місцевого самоврядування. Знаходять відображення питання участі громадян в політичних процесах шляхом звернення та петицій до органів влади, державно-приватного партнерства як форми політичної участі, протестних форм участі. Сподіваємося, що отримані знання активні громадяни зможуть використати як інструментарій для подальшої розбудови громадянського суспільства.

Навчальне видання

Авторський колектив
В. А. Гошовська, Л. П. Макаренко,
Л. І. Даниленко, І. Д. Дудко,
Л. С. Григорович, Т. В. Сивак, Р. П. Марчук,
Н. О. Максименцева, Т. К. Пояркова,
В. Д. Дзєга, С. О. Сергов, Т. В. Шепітько

ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ ЯК ПОКАЗНИК РІВНЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУСПІЛЬСТВА

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*

Редактор *С. Г. Крушельницька*

Коректор *О. В. Должикова*

Технічний редактор *О. Г. Перехрест*

Підп. до друку 03.06.2021.

Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 5,73. Ум.-друк. арк. 6,51.

Тираж 100 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України.

03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93.

E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003

Політична участь як показник рівня політичної культури суспільства : практ. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 112 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

Посібник має прикладний характер, розкриває конкретні механізми реалізації права громадян на співучасть у процесах ухвалення, реалізації та моніторингу рішень органів публічної влади. Аналізуються особливості участі громадян у виборах, референдумах, у діяльності політичних партій та громадських організацій, органів місцевого самоврядування. Знаходять відображення питання участі громадян у політичних процесах шляхом звернення та петицій до органів влади, державно-приватного партнерства як форми політичної участі, протестних форм участі.

Розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників, здобувачів освітніх та освітньо-наукових програм підготовки магістрів та докторів філософії зі спеціальностей (281) «Публічне управління та адміністрування» та (052) «Політологія», народних депутатів України, депутатів місцевих рад, широке коло зацікавлених осіб з проблем розвитку демократії в Україні.



www.academy.gov.ua
naduprint@ukr.net

ISBN 978-966-619-435-3



9 789666 194353