
Актуальні питання суспільних
трансформацій в Україні:
безпековий та
євроінтеграційний виміри

Ministry of Education and Science of Ukraine
Petro Mohyla Black Sea National University

ACTUAL ISSUES OF SOCIAL TRANSFORMATIONS IN UKRAINE:

EUROPEAN INTEGRATION AND SECURITY ASPECTS

Collective monograph

Edited by Y. Palagnyuk, S. Shkirchak

PMBSNU Publishing House
Mykolayiv
2018

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ В УКРАЇНІ:

БЕЗПЕКОВИЙ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІРИ

Колективна монографія

Під загальною редакцією Ю. В. Палагнюк, С. І. Шкірчака

Видавництво ЧНУ ім. Петра Могили
Миколаїв
2018

УДК 327.39+316.422(477:4-6ЄС)

А 43

*Рекомендовано до друку вченою радою ЧНУ ім. Петра Могили
(Протокол № 11 від 30 червня 2017 р.)*

Рецензенти:

Семненченко Ф. Г., доктор політичних наук, професор,
Херсонський національний технічний університет (м. Херсон);

Худолій А. О., доктор політичних наук, професор, Національ-
ний університет «Острозька академія» (м. Острог);

Шубін С. П., доктор наук з державного управління, професор,
Миколаївський обласний інститут післядипломної педагогічної
освіти (м. Миколаїв).

А 43

Актуальні питання суспільних трансформацій в Україні:
безпековий та євроінтеграційний виміри : колект. моногр. / під заг.
ред. Ю. В. Палагнюк, С. І. Шкірчака. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ
імені Петра Могили, 2018. – 300 с.

ISBN 978-966-336-395-0

Колективна монографія є складовою частиною виконання науково-дослідної теми для молодих науковців «Реалізація євроінтеграційної політики України шляхом залучення до цього процесу громадянського суспільства в умовах необхідності зміцнення національної безпеки», яка здійснюється в Чорноморському національному університеті імені Петра Могили за тематичним планом Міністерства освіти і науки України. Авторами відповідних розділів виступають науковці до 35 років декількох суміжних галузей наук, таких як: політологія, державне управління, соціальна робота, екологія тощо.

Розрахована на науковців, викладачів і студентів вищих навчальних закладів, фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, політологів, а також буде корисною всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

The collective monograph is a part of the research topic for young scholars «Realization of Eurointegration Policy of Ukraine through the Involvement of Civil Society to this Process in Conditions of the Need to Strengthen National Security», which is carried out by Petro Mohyla Black Sea National University according to the thematic plan of the Ministry of Education and Science of Ukraine. The authors of the book's sections are researches under 35 years of several related branches of science such as political science, public administration, social work, environment and so on.

It is intended for researchers, teachers and students of the higher educational establishments, professionals in public administration, employees of state and local governments, as well as it will be useful for all those interested in the defined set of problems.

УДК 327.39+316.422(477:4-6ЄС)

© Колектив авторів, 2018

© ЧНУ ім. Петра Могили, 2018

ISBN 978-966-336-395-0

Зміст

ПЕРЕДМОВА	9
<i>Розділ I</i> ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ПІСЛЯ ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПОЛІТИКО- ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ (<i>Юліана Палагнюк</i>)	11
<i>Розділ II</i> НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ (<i>Світлана Лізаковська</i>)	33
<i>Розділ III</i> МОДЕЛЬ «ЗДОРОВОЇ СПІЛЬНОТИ» ЯК ОСНОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ НЕОБХІДНОСТІ ПОСИЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (<i>Анна Соловійова</i>)	48
<i>Розділ IV</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: УРОКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ (<i>Тетяна Лушагіна</i>)	70
<i>Розділ V</i> ГЕНДЕРНО-ЗБАЛАНСОВАНА ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ (<i>Аліна Іовчева</i>)	87
<i>Розділ VI</i> ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ (<i>Діана Крисінська</i>)	113
<i>Розділ VII</i> ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ДЕЛЕГОВАНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО РОЛЬ В ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (<i>Світлана Сорока</i>)	129
<i>Розділ VIII</i> ЦІННІСНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ (<i>Дмитро Сай</i>)	159
<i>Розділ IX</i> ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛЕЙ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (<i>Сергій Шкірчак</i>)	180
<i>Розділ X</i> РОЗВИТОК ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ (<i>Тетяна Скиба</i>)	199

<i>Розділ XI</i>	
EWOLUCJA POLSKIEGO SYSTEMU PARTYJNEGO W POLSCE [ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛЬСЬКОЇ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ В ПОЛЬЩІ] (<i>Артур Ліпинський</i>)	210
<i>Розділ XII</i>	
DROGA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ [ШЛЯХ ПОЛЬЩІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ] (<i>Магдалена Мусял-Карг, Мартін Рахвал</i>)	234
<i>Розділ XIII</i>	
PARLAMENTARNE PRAWO WYBORCZE I WYBORY W POLSCE [ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО І ВИБОРИ В ПОЛЬЩІ] (<i>Анджей Стельмах</i>)	256
ЛІТЕРАТУРА ТА ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА	274
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	294

Content

PREFACE	9
<hr/>	
Chapter I	
FEATURES OF UKRAINE’S EUROPEAN INTEGRATION AFTER SIGNING THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: POLITICAL, INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS (<i>Yuliana Palagnyuk</i>)	11
<hr/>	
Chapter II	
THE NEED FOR THE INTERACTION OF CIVIL SOCIETY AND PUBLIC AUTHORITIES UNDER MODERN CONDITIONS (<i>Svitlana Lizakowska</i>)	33
<hr/>	
Chapter III	
THE MODEL OF A “HEALTHY COMMUNITY» AS THE FOUNDATION OF CIVIL SOCIETY IN ACCORDANCE WITH THE NEED OF STRENGTHENING NATIONAL SECURITY (<i>Anna Solovyova</i>)	48
<hr/>	
Chapter IV	
THE EUROPEAN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION: LESSONS AND PROSPECTS FOR UKRAINE (<i>Tatyana Lushagina</i>)	70
<hr/>	
Chapter V	
GENDER-BALANCED POLITICAL SYSTEM IN THE CONTEXT OF UKRAINE’S EUROPEAN INTEGRATION ASPIRATIONS (<i>Alina Iovcheva</i>)	87
<hr/>	
Chapter VI	
IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ASPECTS OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU AS A BASIS FOR THE NATIONAL SECURITY OF A STATE (<i>Diana Krysyńska</i>)	113
<hr/>	
Chapter VII	
TRANSFORMATION OF THE DELEGATED LEGISLATION INSTITUTE IN THE EUROPEAN UNION AND ITS ROLE IN OPTIMIZING PUBLIC ADMINISTRATION (<i>Svetlana Soroka</i>)	129
<hr/>	
Chapter VIII	
SOCIAL WORK VALUES IN THE EUROPEAN UNION (<i>Dmytro Sai</i>)	159
<hr/>	
Chapter IX	
CHARACTERISTICS OF THE MODELS OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND STATE POWER (<i>Serhij Shkirchak</i>)	180
<hr/>	
Chapter X	
THE DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (<i>Tetiana Skyba</i>)	199
<hr/>	

<i>Chapter XI</i>	
THE EVOLUTION OF THE POLISH PARTY SYSTEM IN POLAND <i>(Artur Lipiński)</i>	210
<i>Chapter XII</i>	
THE PATH OF POLAND TO THE EUROPEAN UNION <i>(Magdalena Musiał-Karg, Marcin Rachwał)</i>	234
<i>Chapter XIII</i>	
PARLIAMENTARY ELECTORAL LAW AND ELECTIONS IN POLAND <i>(Andrzej Stelmach)</i>	256
REFERENCES	274
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	294

Передмова

Зважаючи на гібридну війну, яку веде Росія щодо нашої держави, існує необхідність зміцнення національної безпеки країни, гарантування права на життя людей, всіх основоположних прав людини і громадянина. Саме європейський вибір гарантує такі права. Події Євромайдану та Революції Гідності зумовили підписання у 2014 р. нової посиленої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Наразі необхідним і важливим є її успішна імплементація в сучасних складних для нашої держави економічних та безпекових умовах задля отримання повноправного членства України в ЄС. Тому особливого наукового значення набуває розробка практичних директив та встановлення дієвих механізмів залучення громадянського суспільства України, яке зайняло активну громадянську позицію шляхом волонтерської діяльності і громадських об'єднань щодо практичної допомоги органам державної влади у реалізації багатьох напрямів державної політики, зокрема соціальних, безпекових, зовнішньополітичних, економічних, в умовах необхідності зміцнення національної безпеки, до імплементації євроінтеграційної політики шляхом впровадження положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в різних сферах. Крім того, необхідним є також приділення уваги питанням наукового супроводу узгодженої взаємодії громадянського суспільства з різними гілками державної влади щодо питань євроінтеграційних процесів.

Вивченню теорії і практики інтеграції України до ЄС відводилося чільне місце в працях багатьох вітчизняних учених. Окремі проблеми євроінтеграції висвітлюють у своїх роботах вчені в галузі державного управління (І. Грицяк, Ю. Кальниш, О. Малиновська тощо), політології (О. Ковальова, В. Копійка тощо), історії (Є. Кіш, О. Лященко, А. Мартинів, І. Тодоров та інші), економіки (А. Балян), права (М. Микієвич, В. Муравйов, Р. Петров, І. Яковюк тощо) та інші вчені.

Проблеми європейської інтеграції знайшли відображення в працях багатьох зарубіжних учених минулого і сучасності, а саме: Х. Воллес,

Ю. Габермас, С. Гікс, М. Гілберт, С. Гоффман, Д. Дайнен, В. Лакер, Л. Ліндберг, Д. МакКормік, Д. Мітрані, Ж. Моне, Е. Моравчік, Д. Най, Д. Піндер, Б. Розамонд, А. Спінеллі, А. Стааб, П. Тейлор, Е. Хаас, У. Хічкок, Ф. Шіммельфеніг тощо.

Зважаючи на те, що багатоаспектна проблематика європейської інтеграції, у тому числі європейської інтеграції України, була і залишається предметом та об'єктом постійних наукових досліджень, існує потреба виведення на якісно новий рівень наукових розробок з означеної наукової проблеми в Україні, оскільки за межами дослідницького інтересу залишилися питання, пов'язані з розробкою практичних директив та встановленням дієвих механізмів реалізації євроінтеграційної політики України шляхом залучення громадянського суспільства до імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Це наукове дослідження виконане молодими науковцями Чорноморського національного університету імені Петра Могили на стику декількох суміжних галузей наук, таких як: політологія, державне управління, соціальна робота, екологія тощо у рамках науково-дослідної теми для молодих науковців, що виконується за кошти державного бюджету «Реалізація євроінтеграційної політики України шляхом залучення до цього процесу громадянського суспільства в умовах необхідності зміцнення національної безпеки».

*Ю. В. Палагнюк
(доктор наук з державного управління, доцент)*

Розділ I

ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ПІСЛЯ ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Ю. В. Палагнюк

У цій роботі автором буде проаналізовано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС (далі – УА) шляхом застосування формально-логічного аналізу нормативно-правових баз і компаративного аналізу для порівняння її положень з аналогічною угодою між Республікою Польща та ЄС; детально охарактеризовано інституційний механізм інтеграції згідно з Угодою, який зображено у тому числі схематично; представлено зміст і організаційну структуру Порядку денного асоціації Україна – ЄС, що є інструментом підготовки сторін та сприяння повній імплементації Угоди, а також визначено перспективне нормативно-правове регулювання державної євроінтеграційної політики України в контексті УА, як, наприклад, встановлення безвізового двостороннього режиму між Сторонами.

Спершу звернімо увагу на те, що механізми державної євроінтеграційної політики України остаточно сформувалися після ратифікації договору між Україною і ЄС – Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (далі – УПС) у 1998 р. Термін дії Угоди становив десять років і закінчився 1 березня 2008 р. Україна і ЄС почали переговори про укладення нової посиленої Угоди між Сторонами, що включає створення Зони вільної торгівлі (далі – ЗВТ), ще у 2007 р., адже після співробітництва між Україною та ЄС у

форматі УПС протягом десяти років взаємні договірні зобов'язання потребували суттєвого розширення через досягнення і виклики останніх років. Проте, хоча переговори щодо нової Угоди між ЄС та Україною були офіційно завершені, а її зміст парафований у 2012 р., однак очікуваного підписання Угоди на Вільнюському Саміті Східного Партнерства 28–29 листопада 2013 р. не відбулося. Ті події, які в результаті цього сталися в Україні в кінці 2013 р. – на початку 2014 р. і отримали назву Євромайдан, у тому числі врешті-решт призвели до підписання 21 березня 2014 р. політичної частини цієї Угоди, а 27 червня 2014 р. новообраним Президентом України П. Порошенком – економічної її частини, включаючи створення ЗВТ між Україною та ЄС. Ратифікація УА верховною Радою України та Європейським Парламентом відбулася синхронно 16 вересня 2014 р. Таким чином, тимчасове застосування відповідних УА почалося з 1 листопада 2014 р., а частини щодо ЗВТ – з 1 січня 2016 р.

Вбачалося, що УА мала базуватися на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції. Було визначено, що УА охоплюватиме чотири основних напрямки: 1) зовнішня політика і політика безпеки, політичний діалог; 2) економічне співробітництво; 3) юстиція; 4) ЗВТ. Нагадаймо, що після розпаду РС ЄС запропонував колишнім його республікам, за винятком Литви, Латвії та Естонії, менш преференційні угоди про партнерство та співробітництво, ніж угоди про асоціацію для постсоціалістичних держав ЦСЄ. В останні роки політика Євросоюзу дещо змінилася у зв'язку з рішенням вести переговори про підготовку Угоди про асоціацію з Україною і згодом – зробити Угоди про асоціацію основою Східної політики ЄС (далі – СхП)¹. Слід відзначити, що таке рішення стало результатом, у тому числі, складної дискусії щодо Європейської політики сусідства між державами-членами ЄС через збройний конфлікт між Російською Федерацією з Грузією у серпні 2008 р.

Політико-інституційні положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Україна наполягала на включенні в преамбулу УА підтвердження її перспектив членства в ЄС. У цьому її підтримували такі держави-члени ЄС, як: Велика Британія, Республіка Польща, Чеська Республіка, Швеція. Однак, певні інші держави ЄС, зокрема Бельгія, Люксембург, Австрія, Португалія й Іспанія сперечалися, що занадто серйозним кроком для Євросоюзу є навіть визнання України

¹ Sedelmeier U. Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe. *Policy-Making in the European Union* / ed. by H. Wallace, M. A. Pollack and A. R. Young; edition

«європейською» державою з правом подати заявку на вступ до ЄС відповідно до Угоди про ЄС. Врешті-решт, у результаті переговорів спільною декларацією саміту Україна – ЄС у 2008 р. на основі пропозиції Франції визнано, що Україна як європейська держава поділяє спільну історію і цінності з державами Євросоюзу. Звідси, хоча ЄС не запропонував перспективи членства Україні, він визнав її європейські прагнення², що теж можна оцінити позитивно.

УА також накладала зобов'язання посилювати політичний діалог і покращувати співробітництво у сфері міграції й управління кордонами. Угоди між Україною та Європейським Співтовариством «Про реадмісію осіб»³, а також «Про спрощення оформлення віз»⁴ були укладені 18 червня 2007 р. Пізніше вже у 2009 р. була підписана Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом «Про стратегічне співробітництво»⁵. Всі ці угоди направлені на поступове створення режиму свободи пересування людей між Україною та ЄС.

ЄС відзначив заохочувальний прогрес України у 2011 р. у переговорах про УА у Повідомленні «Нова відповідь на змінне сусідство»⁶. У тому ж році на Саміті Україна – ЄС оголошено про завершення переговорів щодо УА між ЄС та Україною, а 30 березня 2012 р. відбулося парафування УА і почав здійснюватися переклад проекту Угоди на офіційні мови держав-членів ЄС та на українську мову. Після того як очікуваного підписання Угоди на Вільнюському Саміті Східного Партнерства 28–29 листопада 2013 р. не відбулося і в Україні виникли події кінця 2013 р. – початку 2014 р. під назвою Євромайдан, врешті-решт 21 березня 2014 р. відбулося підписання політичної частини УА.

Так, глави держав і урядів 28 країн ЄС і керівники Євросоюзу підписали в м. Брюссель за участю Прем'єр-міністра України А. Яценюка лише політичну частину УА. Свої підписи під

² Там само.

³ Про реадмісію осіб: Угода між Україною та Європейським Співтовариством від 18.06.2007 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_851 (дата звернення: 01.02.2018).

⁴ Про спрощення оформлення віз: Угода між Україною та Європейським Співтовариством від 18.06.2007 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_850 (дата звернення: 01.02.2018).

⁵ Про стратегічне співробітництво: Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом від 04.12.2009 / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/gu/994_954 (дата звернення: 01.02.2018).

⁶ A New Response to a Changing Neighbourhood. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *European Commission; High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Brussels, 25.05.2011. COM (2011) 303 final. P. 1.

екземплярами документів поставили А. Яценюк, голова Європейської Ради Г. ван Ромпей, глава Європейської Комісії Ж. М. Баррозу й очільники двадцяти восьми держав ЄС⁷. Економічну ж частину Угоди, включаючи створення ЗВТ між Україною та ЄС, було підписано у червні 2014 р. після проведення виборів Президента України в травні 2014 р. Отож, характеризуємо УА детальніше.

З-поміж аргументів інтеграції України до ЄС, що перелічені в преамбулі Угоди, автор цього дослідження пропонує звернути увагу на такі політичні та інституційні положення, які, як вбачається, відзначаються особливою важливістю для подальшої реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Наприклад, у Преамбулі відзначено, що Сторони домовилися про положення УА ЄС і його державами-членами та між Україною на таких підставах: по-перше, визнанням ЄС України європейською державою, що поділяє спільну історію й спільні європейські цінності; по-друге, визнанням Україною своєї європейської ідентичності; по-третє, сильну підтримку громадян України її євроінтеграції; по-четверте, визнанням ЄС європейських прагнень України; по-п'яте, економічна інтеграція і політична асоціація України з ЄС залежить від прогресу в імплементації УА; по-шосте, досягнення економічної інтеграції шляхом створення ЗВТ як частини УА; по-сьоме, важливість створення безвізового режиму для громадян України; по-восьме, УА не визначає наперед і залишає відкритим майбутній розвиток відносин Україна – Євросоюз⁸.

Слід нагадати, що угодах про асоціацію ЄС з державами Центральної та Східної Європи не було положень щодо визначеної перспективи членства, а також термінів вступу до Євросоюзу. Разом із тим у результаті наполягань польської сторони в преамбулі угоди про асоціацію між ЄС та Польщею було відзначено її намір стати членом ЄС: «визначаючи той факт, що кінцевою метою Польщі є отримання членства в Співтовариствах і що ця асоціація, на думку Сторін, допоможе досягти цієї мети»⁹. Після аналізу автором преамбули УА очевидно, що дана Угода не визнає перспективи членства України в

⁷ Політична частина Угоди про асоціацію з ЄС підписана. *Українська правда*. 21.03.2014. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/21/7019791/> (дата звернення: 01.02.2018).

⁸ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

⁹ Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Poland, of the Other Part / World Bank. URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

Євросоюзу за умови її належної імплементації. Натомість наголошено, що Угода не визначає наперед майбутній розвиток відносин між Сторонами, залишаючи його відкритим.

Беручи до уваги цілі створення асоціації між Сторонами, можна говорити про те, що цілі асоціації України з ЄС збігаються з основними цілями самого ЄС на сучасному етапі, а саме: економічна інтеграція, спільна зовнішня політика та політика безпеки, спільна внутрішня політика, що включає розвиток демократичних інститутів, доброго врядування, верховенство права і повага до прав людини, співробітництво у сфері юстиції і безпеки кордонів тощо.

Якщо порівнювати Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і між Польщею та ЄС, то можна зауважити певні важливі відмінності у цілях угод. Наприклад, в Угоді про асоціацію між Польщею та ЄС, на відміну від аналогічної угоди з Україною, зазначені також такі цілі, як: забезпечити основу для фінансової та технічної допомоги Польщі з боку ЄС, посилювати співпрацю у сфері культури, а також надати відповідні рамки для поступової інтеграції Польщі до Євросоюзу. При цьому наголошувалося, що Польща буде працювати щодо виконання обов'язкових умов інтеграції до ЄС¹⁰. Отож, визнання перспективи членства Польщі в ЄС в результаті належної імплементації угоди про асоціацію в її преамбулі призвело, як свідчить вищезазначене, до визначення цілей надання відповідних рамок для поступової інтеграції Польщі до Євросоюзу і забезпечення з боку ЄС основи для фінансової та технічної допомоги Польщі. До того ж було обумовлено, що Польща докладатиме зусиль щодо виконання обов'язкових умов інтеграції до ЄС.

У Розділі I «Загальні принципи» УА між ЄС та Україною, що складається з двох статей, зазначено, що повага до демократії, прав людини, верховенства права формують основу внутрішньої і зовнішньої політики Сторін та є основними засадами Угоди. Основними елементами Угоди визначено повагу до принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності (Стаття 2)¹¹. Слід зауважити, що ці основні засадничі елементи УА між Україною та ЄС щодо поваги та забезпечення суверенітету і цілісності території, а також непорушності кордонів набули для відносин обох Сторін виняткової актуальності після

¹⁰ Там само.

¹¹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

окупації та анексії у 2014 р. української Автономної Республіки Крим Російською Федерацією, а також дестабілізацією і конфліктом на сході України з 2014 р.

Далі перейдемо до аналізу Розділу II УА, який стосується політичного діалогу, політичної асоціації, співробітництва у зовнішній та безпековій політиці, або ж так званої «політичній частині Угоди», яка має безпосереднє відношення до державного управління та подальшої успішної реалізації державної євроінтеграційної політики України у визначених сферах.

Політичний діалог повинен розвиватися і зміцнюватися між Сторонами у всіх сферах взаємного інтересу. Цілями політичного діалогу, наприклад, є: 1) поглиблення політичної асоціації і зміцнення політико-безпекової ефективності та конвергенції; 2) пришвидшення практичної співпраці між Сторонами, орієнтованого на результат і для досягнення миру, безпеки і стабільності на Європейському континенті; 3) поглиблення співробітництва між Сторонами у сфері безпеки й оборони; 7) забезпечення територіальної цілісності, непорушності кордонів та суверенітету держави¹². Слід наголосити, що такі цілі Угоди набули особливої актуальності для Сторін після окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим (Україна) у березні 2014 р., а також дестабілізації ситуації на півдні й особливо на сході України. Справді, досягнення миру, безпеки і стабільності в Європі, частиною якої є Україна, є з 2014 р. важливим аспектом політичного діалогу між Євросоюзом та Україною. Крім того, важливою темою взаємного інтересу обох Сторін має стати поглиблена співпраця між ЄС та Україною в сфері оборони.

Важливою є Стаття 5, адже у ній визначені засади проведення політичного діалогу, у рамках якого Сторони будуть проводити регулярні зустрічі на рівні самітів. Нагадаймо, що щорічні Саміти Україна – ЄС за участі Президента Європейської Ради, Президента Європейської Комісії та Президента України є механізмом регулярного політичного діалогу на найвищому рівні, і проходять щороку у кінці року у м. Брюссель і у м. Київ¹³. Потрібно зазначити, що в певні роки, наприклад, у 2012 р. Саміту Україна – ЄС не відбулося через ускладнення у політичному механізмі реалізації державної євроінтеграційної політики на той час з української сторони.

¹² Там само.

¹³ Саміти Україна – ЄС / Міністерство закордонних справ України. – URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/Ukraine-EU-Summits> (дата звернення: 01.02.2018).

Цікаво, що в Угоді про асоціацію між Польщею та ЄС саме Розділ 1 був присвячений політичному діалогу сторін. У Статті 3 цієї Угоди також визначалося, що політичний діалог відбувається як консультації між Президентом Європейської Ради, Президента Європейської Комісії і Президентом Польщі¹⁴.

Слід відзначити, що Глава 1 Розділу VII УА про інституційні положення присвячена роз'ясненню інституційної структури співробітництва.

На міністерському рівні політичний діалог здійснюватиметься у рамках засідань Ради асоціації, а також під час регулярних зустрічей міністрів закордонних справ обох Сторін¹⁵ (Статті 5 і 460 Угоди).

Отже, УА створює Раду асоціації. До її функцій відноситься здійснення контролю і моніторинг застосування і виконання Угоди, а її засідання на рівні міністрів відбуваються регулярно щонайменше один раз на рік або ж якщо це необхідно (Стаття 461). У Статті 462 деталізується склад Ради асоціації. Так, вона складатиметься членів Ради ЄС та членів Європейської Комісії, а також зі членів Кабінету Міністрів України. По черзі здійснюється головування в Раді асоціації представником України і Євросоюзу. До того ж інші органи можуть бути залученими до роботи Ради асоціації як спостерігачі, якщо у цьому буде необхідність і згода обох Сторін. Уточнено також, що Рада асоціації сама встановлює регламент роботи. Її рішення є обов'язковими для обох Сторін. Вони мають здійснювати заходи для виконання прийнятих рішень спеціальними органами УА. Водночас, Рада асоціації є площадкою для обміну інформацією про законодавство України та ЄС задля наближення законодавчої бази України до правової бази ЄС¹⁶.

Статтею 464 Угоди засновується Комітет асоціації для допомоги виконання Радою асоціації своїх функцій. До його складу входять представники України та Євросоюзу, переважно вищі посадові особи. Як у засіданнях Ради асоціації, головує в Комітеті асоціації по чергово представник України і ЄС і Комітет збирається з такою ж періодичністю. Водночас Рада асоціації може делегувати Комітету асоціації будь-

¹⁴ Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Poland, of the Other Part / World Bank. URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

¹⁵ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁶ Там само.

яке зі своїх повноважень, включаючи щодо ухвалення обов'язкових для виконання рішень, а Комітет асоціації готує свої рішення за згодою Сторін¹⁷, що є важливим повноваженням Комітету асоціації, на думку автора цього дослідження.

Характерно, що в Угоді про асоціацію між Польщею та ЄС також був запропонований політичний діалог на міністерському рівні шляхом створення Ради асоціації¹⁸. Більш того, у результаті аналізу положень про Раду асоціації Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС (Статті 102–105) зауважимо, що вони аналогічні до Ради асоціації, що створюється відповідно до УА. Зрештою, як в одній, так і в іншій Угоді передбачено заснування Комітету асоціації, який надає допомогу Раді асоціації в її роботі.

Важливо, що Рада асоціації може створити будь-який спеціальний орган чи комітет у необхідних для виконання Угоди сферах; визначити склад, функції і роботу цих органів. Наголосимо, що ці спеціальні комітети можуть обговорювати будь-яке доречне питання, яке не завдає шкоди положенням Розділу IV про торгівлю¹⁹.

Згідно зі Статтею 466 Угоди підкомітети, створені відповідно до УА, надають допомогу Комітетові асоціації. Відзначимо, що Статтею 107 Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС також було передбачено створення підкомітетів Комітету асоціації²⁰. Відповідно до УА Комітет асоціації може також створювати підкомітети для ознайомлення з досягнутим прогресом під час регулярних діалогів, визначених у Розділі V щодо економічного і галузевого співробітництва. В свою чергу підкомітети мають повноваження приймати рішення у визначених УА випадках, передбачених Угодою, а також регулярно за необхідності звітують про результати своєї діяльності Комітету асоціації²¹.

Доречно також зауважити, що політичний діалог на рівні вищого законодавчого органу влади здійснюється у Парламентському комітеті асоціації згідно з Статтею 5 Угоди. Статтею 467 Угоди створюється

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

²⁰ Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Poland, of the Other Part / World Bank. URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

²¹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

Парламентський комітет асоціації, що є площадкою для членів ВРУ і ЄП для проведення зустрічей з метою обміну думками. Його засідання проводяться з визначеною цим Комітетом регулярністю. Крім того, зазначений Комітет встановлює й власний регламент, а згідно з його положеннями Головування у ньому здійснюється по черзі представником ВРУ і представником ЄП²². У свою чергу Угодою про асоціацію між Польщею та ЄС також створювався Парламентський комітет асоціації з аналогічними цілями²³ (Стаття 108–110).

Стаття 469 Угоди звертає увагу на те, що Україна і ЄС також повинні сприяти проведенню регулярних засідань представників громадянського суспільства Сторін з метою їх інформування про імплементацію УА, обміну думками і врахування їх оцінки щодо реалізації положень Угоди. З цією метою створюється Платформа громадянського суспільства, в яку входять члени Європейського економічного і соціального комітету і представники громадянського суспільства України. Водночас її засідання проводяться з визначеною нею регулярністю і відповідно до власного регламенту, а головування у ній також відбувається по чергові представниками Сторін. Ця Платформа має зв'язок з іншими органами співробітництва України та ЄС, встановленими УА, адже вона: а) поінформована про рішення і рекомендації Ради асоціації; б) має повноваження надавати свої рекомендації Раді асоціації; в) Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації повинні регулярно контактувати з її представниками для врахування їхніх бачень щодо реалізації УА²⁴.

Отже, можна узагальнити, що інституційний механізм співпраці між Україною та ЄС відповідно до Угоди складається з: 1) самітів на найвищому рівні; 2) засідань Ради асоціації, в структуру якої входить Комітет асоціації з підкомітетами; 3) регулярних зустрічей на рівні міністрів закордонних справ України та ЄС; 4) Парламентського комітету асоціації; 5) Платформи громадянського суспільства. Автор представила взаємозв'язки між елементами інституційного механізму інтеграції України та ЄС згідно з Угодою про асоціацію між Сторонами у вигляді схеми (рис. 1.1).

²² Там само.

²³ Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Poland, of the Other Part / World Bank. URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

²⁴ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

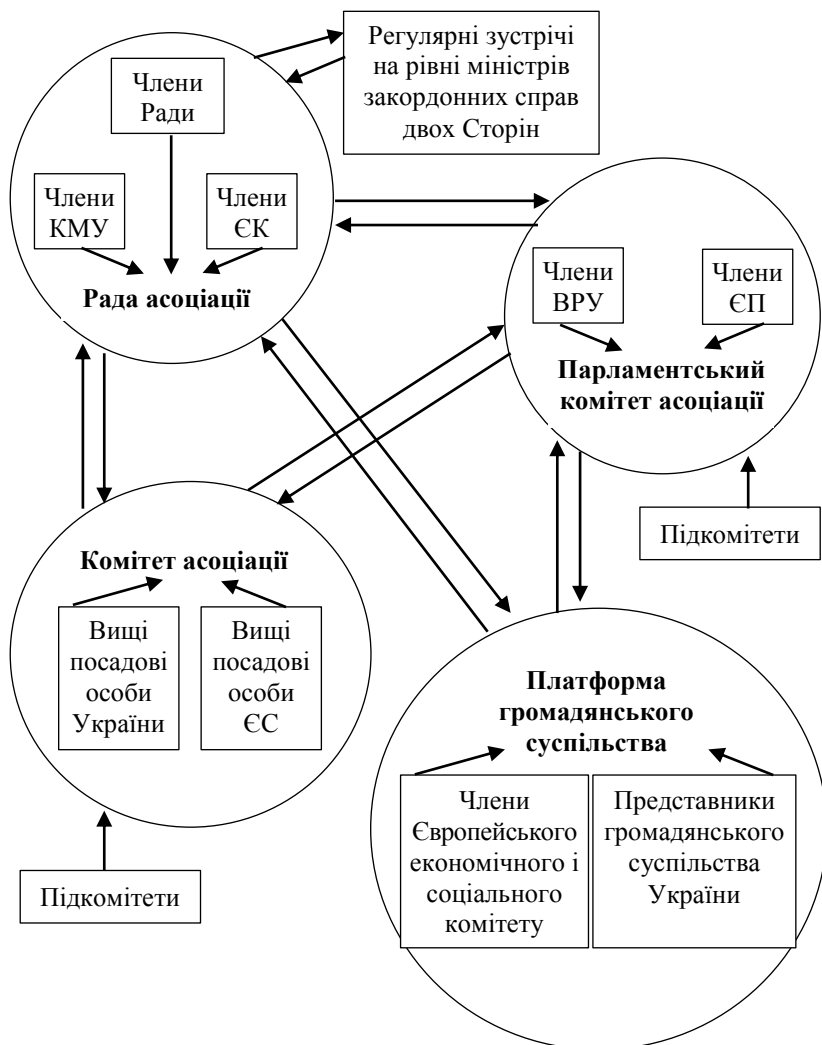


Рис. 1. 1. Схема взаємозв'язків в інституційному механізмі співробітництва між Україною та ЄС відповідно до Угоди про асоціацію [Джерело: розроблено автором згідно з положеннями УА]

Тому, можна стверджувати, що Україні потрібно буде продемонструвати свою готовність і спроможність працювати з ЄС на рівні асоціації і виконувати всі рішення Ради асоціації на відміну від досвіду

співпраці нашої держави з ЄС в межах Ради з питань співробітництва у рамках УПС.

Згідно зі Статтею 7 Угоди про зовнішню та безпекову політику Сторони будуть поглиблювати діалог, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики, у тому числі СПБО. Крім того, важливими визначені питання недопущення конфліктів, антикризове управління, регіональна стабільність, роззброєння тощо. Для цього Сторони будуть застосовувати двосторонні, міжнародні і регіональні форуми, а також будуть послідовно і вчасно реагувати на спроби зашкодити принципам забезпечення безпеки на всіх можливих рівнях політичного діалогу²⁵.

Узагальнюючи, можна говорити про те, що положення Статті 7 конкретизується у наступних статтях УА. Так, згідно зі Статтею 8 Сторони будуть співпрацювати для забезпечення миру та міжнародного правосуддя. В Статті 9 під назвою «Регіональна стабільність» стверджується, що Сторони налаштовані активізувати спільні зусилля для поширення стабільності, безпеки і демократичного розвитку, у тому числі співпрацювати задля мирного урегулювання регіональних конфліктів. Посилення співробітництва у сферах попередження конфліктів, антикризового управління та військово-технічного співробітництва відбуватиметься зокрема для забезпечення більш активної участі України у цьому процесі. Більш того, Сторони прагнуть вивчати потенціал технічного та військового співробітництва. В Статті 11 йдеться про нерозповсюдження зброї масового знищення. Питанням роззброєння, контролю над озброєннями, експортним контролем та боротьбі з незаконною торгівлею зброєю присвячена Стаття 12 Угоди, а Стаття 13 – боротьбі з тероризмом²⁶.

Знову відзначимо, що така мета УА для стабільності в регіоні стали особливо важливими для відносин України та ЄС після окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим у березні 2014 р., а також дестабілізації ситуації на півдні й особливо на сході України. Тому, на нашу думку, в умовах регіональної нестабільності на сході та півдні України з 2014 р. важливим аспектом співпраці України та ЄС повинна стати сфера військового співробітництва.

Не можна оминати увагою також Розділ III «Юстиція, свобода та безпека» УА, який також присвячений питанням внутрішньої політики і стосується так званої «політичної частини» УА.

²⁵ Там само.

²⁶ Там само.

Насамперед для Сторін особливе значення має утвердження верховенства права, укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом і правоохоронних та судових органів зокрема. Виходячи із цього співробітництво в першу чергу направлене на реформування судової гілки влади і на боротьбу з корупцією (Стаття 14). Захисту персональних даних присвячена Стаття 15, а співробітництву у сфері міграції, притулку й управління кордонами – Стаття 16. Статті 17–20 Угоди стосуються вільного пересування людей як однієї з основоположних свобод ЄС, а також прав легальних працівників в обох Сторонах²⁷.

Відповідно до Статті 20 Угоди Сторони зобов'язуються співпрацювати для боротьби з відмиванням коштів. Співробітництву у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів присвячені положення Статті 21. Доречно також звернути увагу на Статтю 22, адже її положення стосуються таких актуальних питань, як боротьба зі злочинністю та корупцією як в приватному, так і в державному секторі²⁸. У Статті 23 йдеться про співробітництво у боротьбі з тероризмом, а у Статті 24 – про правове співробітництво²⁹.

Слід також враховувати, що додатки і протоколи до Угоди є її невід'ємною частиною відповідно до Статті 480.

Розділ IV про торгівлю залишаємо поза межами цього дослідження через обмеження аналізу в першу чергу державно-управлінськими аспектами УА між Україною та Євросоюзом. Зазначене стосується і Розділу V щодо економічного та галузевого співробітництва, в якому деталізуються галузеві напрямки співробітництва України та ЄС, а також Розділу VI про фінансове співробітництво і боротьбу з шахрайством. Справді, зазначені три розділи УА мають відношення саме до створення ЗВТ між Україною та Євросоюзом.

Власне, прагнення підписати другу частину положень Угоди про ЗВТ було підтверджено Україною та ЄС 21 березня 2014 р. під час підписання політичної частини УА. Важливим є те, що було прийнято рішення почати одностороннє зменшення або скасування митних зборів ЄС із товарів, які вироблені в Україні, з метою не очікування набрання чинності УА стосовно ЗВТ. Ціль цього рішення у тому, щоб почати в односторонньому порядку зменшення або скасування митних зборів ЄС на українські товари. Проте преференції не є заміником ЗВТ³⁰.

²⁷ Там само.

²⁸ Там само.

²⁹ Там само.

³⁰ Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС / Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: <http://www.eeas.europa.eu> (дата звернення: 01.02.2018).

Положення Розділу VII, що стосуються інституційного механізму співпраці, вже були проаналізовані автором цього дослідження. Однак, важливою частиною розділу, що потребують вивчення, вважаємо Статтю 474 «Поступове наближення», а також Статтю 475 «Моніторинг».

Скажімо, Україна здійснюватиме поступове наближення свого законодавства до права ЄС³¹, тобто у питаннях торгівлі, економічного, галузевого та фінансового співробітництва. Буде також робитися постійна оцінка прогресу реалізації заходів УА відповідно до Статті 475, у тому числі щодо наближення законодавства України до права ЄС. Це, на переконання автора, має суттєве значення для успішної реалізації Україною зазначених зобов'язань. Слід наголосити, що у разі згоди Україна та ЄС можуть здійснювати таку оцінку індивідуально або спільно. Як вбачається, моніторинг може включати роботу місій з перевірки на місцях за участю установ ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, незалежних експертів, наглядових органів тощо, за необхідності. Результати оцінки представляються всім органам співробітництва згідно з УА³².

Слід підкреслити, що в прикінцевих положеннях Угоди, а саме в статті 479 «Співвідношення з іншими угодами» йдеться про те, що УПС втрачає чинність разом з протоколами до неї, а УА її замінює. Не можна не оминати увагою також той факт, що Угода укладається на необмежений строк. Визначено, що через п'ять років після набрання УА чинності Україна та ЄС зроблять повну оцінку досягнення її цілей, а також у за згодою Сторін у будь-який інший час, згідно зі Статтею 481³³.

Узагальнюючи, варто відзначити, що УА є детальною щодо галузей співробітництва, разом з додатками і протоколами налічує понад тисячу сторінок. За структурою вона складається з преамбули, семи частин, сорока трьох додатків і трьох протоколів.

У результаті аналізу автором цього дослідження УА можна зробити висновок, що її положення не визначають перспективи членства України в Євросоюзі за умов належної імплементації Угоди нашої державою, адже в преамбулі наголошено, що Угода не визначає наперед майбутній розвиток відносин між Сторонами, залишаючи його відкритим. Доречно зауважити, що в угодах про асоціацію ЄС з державами ЦСЄ також не було положень щодо визначеної перспективи членства і точних термінів вступу до Євросоюзу, але в

³¹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

³² Там само.

³³ Там само.

преамбулі Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС у результаті наполягань польської сторони було відзначено її намір стати членом ЄС.

З огляду на проведену автором цього дослідження характеристику положень Угоди про асоціацію між ЄС та Польщею вбачається, що визнання в її преамбулі перспективи членства Польщі в ЄС внаслідок належної імплементації Угоди призвело до визначення цілей надання відповідних рамок для поступової інтеграції цієї держави ЦСЄ до Євросоюзу і забезпечення з боку ЄС основи для фінансової та технічної допомоги Польщі. До того ж Угодою було обумовлено, що Польща виконуватиме обов'язкові умови інтеграції до ЄС.

Беручи до уваги масштабність завдань з імплементації УА, вважаємо за доцільне до закінчення ратифікаційного процесу УА почати впроваджувати відповідну нормативно-правову базу в нашій державі для поступового виконання Угоди³⁴.

Один із таких механізмів імплементації УА вже створено – це Порядок денний асоціації (далі – ПДА). Його мета – підготувати державу до набуття чинності УА. Цей новий практичний інструмент для заміни Плану дій з метою належної імплементації нової посиленої УА між Україною та ЄС було започатковано Сторонами під час саміту Україна – ЄС у 2008 р. в м. Парижі. Цей інструмент – ПДА було затверджено Радою з питань співробітництва Україна – ЄС під у 2009 р. Відзначимо, що з того часу в Україні існувала проблема оптимальної реалізації даного інструменту³⁵. Спільний Комітет на рівні старших посадових осіб утворено задля проведення оцінки прогресу впровадження ПДА. Проведення засідань Спільного Комітету повинні відбуватися хоча б один раз на рік, як і консультації у форматі відеоконференцій. Спільний Комітет зі Сторони ЄС очолює Директор з питань Росії, СхП, Центральної Азії, регіонального співробітництва та ОБСЄ Європейської служби зовнішньої діяльності. Українську частину Комітету очолює директор Департаменту з питань асоціації та інтеграції в ЄС Секретаріату КМУ³⁶. Таким чином, ПДА є головним механізмом оцінки ефективності реалізації Україною УА.

Процес ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Отже, 21 березня 2014 р. відбулося підписання лише політичної частини УА. Економічну її частину, включаючи створення ЗВТ між

³⁴ Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2013. 576 с.

³⁵ Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2011. С. 132.

³⁶ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 01.02.2018).

Україною та ЄС, Сторонами підписано 27 червня 2014 р. Ратифікація УА відбулася синхронно ВРУ та ЄП 16 вересня 2014 р.

Таким чином, у вересні 2014 р. розпочався довгий процес ратифікації УА з Україною кожною з двадцяти восьми держав-членів ЄС. До набуття УА чинності після закінчення процесу її ратифікації з 1 листопада 2014 р. почалося її тимчасове застосування.

Станом на початок 2015 р., наприклад, УА між Україною та ЄС ратифікували, за підрахунками автора, п'ятнадцять держав-членів ЄС з двадцяти-восьми: Болгарія, Данія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Мальта, Угорщина, Республіка Польща, Румунія, Словаччина, Швеція, Чехія, Хорватія, Німеччина. Причому першою державою, що ратифікувала Угоду з Україною, стала Румунія, а другою – Литва.

З вищезазначеного можна зробити такі висновки.

По-перше, на початку процес ратифікації УА проходив достатньо швидко, адже за півроку з її підписання Угоду ратифікували половина держав-членів ЄС (п'ятнадцять держав з двадцяти восьми).

По-друге, в першу чергу УА України та ЄС ратифікували колишні соціалістичні держави Європи – одинадцять держав п'ятнадцяти тих, що вже ратифікували Угоду (окрім Данії, Ірландії та Швеції). Це свідчить про близьку історичну спадщину між Україною та цими державами колишнього соціалістичного табору і розуміння ними тих трансформаційних процесів і реформ, через які проходить наша держава в процесі реалізації державної євроінтеграційної політики. Слід відзначити, що схожу тенденцію можна було спостерігати під час ратифікації договорів з ЄС державами Центральної та Східної Європи, яких підтримували такі держави як, наприклад, Португалія, що з розумінням ставилася до процесу внутрішніх постсоціалістичних реформ регіону ЦСЄ та зовнішньої політики щодо інтеграції до ЄС, пам'ятаючи свій важкий аналогічний шлях «повернення до Європи» і вступу до Євросоюзу.

По-третє, держави Західної Європи з самого початку не так активно ратифікували УА з Україною, як держави так званого «п'ятого», «шостого» та «сьомого» розширення Євросоюзу у XXI столітті. Так, наприклад, станом на першу половину 2015 р. цю Угоду ратифікувала лише одна з держав-засновниць Євросоюзу (Франція, Німеччина, Бельгія, Нідерланди, Люксембург та Італія) – Німеччина.

Зважаючи на те, що процес ратифікації УПС тривав чотири роки (з 1994 р. по 1998 р.), коли державами-членами ЄС на той час були лише п'ятнадцять держав, з самого початку цього процесу, на думку автора, можна було прогнозувати все ж таки сповільнення процесу ратифікації УА державами-членами ЄС і його затягування. Такий прогноз також

базувався на факті, що станом на початок 2015 р. лише такі не колишні соціалістичні держави Європи ратифікували Угоду з Україною, як Данія, Ірландія, Німеччина і Швеція. При цьому Швеція є одним з найбільш сильних лобістів євроінтеграції нашої держави разом з Польщею та Литвою, яка була також одним із ініціаторів Східної політики. Ця політика ЄС направлена на підписання та імплементацію угод про асоціацію, створення ЗВТ та лібералізації візового режиму з тими державами на східному кордоні ЄС, які прагнуть отримати членство в ЄС у майбутньому після успішної реалізації державної євроінтеграційної політики. Також занепокоєння в автора щодо можливого затягування процесу набрання чинності УА після ратифікації всіма державами-членами ЄС викликало те, що станом на початок 2015 р. практично всі держави, які ратифікували УПС з Україною протягом чотирьох років, на той час ще не ратифікували УА.

Більшість прогнозів автора щодо затягування процесу ратифікації УА справдилося, адже станом на початок 2017 р. цю Угоду ще не ратифікувала одна держава-член ЄС, яка до того ж є державою-засновницею ЄС – це Нідерланди. Тому фактично на цей час рішення про ратифікацію УА залежить від цієї держави. Затягування процесу ратифікації цієї Угодою Нідерландами можна пояснити декількома факторами: антиукраїнськими настроями в суспільстві через збитий пасажирський літак з численними жертвами саме з цієї країни над українською територією на сході держави під час антитерористичної операції влітку 2014 р., політичними факторами (поляризацією позицій політичних партій щодо цього питання напередодні виборів в парламент) тощо. Врешті-решт, у лютому 2017 р. Нижня палата парламенту Нідерландів схвалила законопроект щодо ратифікації УА, однак далі цей документ має затвердити й Верхня палата парламенту.

Таким чином, процес ратифікації УА станом на початок 2017 р. ще не завершено, і він триває 2,5 роки. Хоча, потрібно відзначити, що якби не затягування процесу ратифікації цієї Угоди Нідерландами, то він би завершився в достатньо швидкі строки – менше ніж за два роки.

Запровадження безвізового двостороннього режиму між Україною та ЄС. Під час переговорного процесу щодо укладання УА Сторонами було укладено низку угод, які направлені на успішне її виконання, наприклад «Про реадмісію осіб», «Про спрощення оформлення віз», «Про стратегічне співробітництво». Всі ці угоди направлені на поступове створення режиму свободи пересування людей між Україною та ЄС. Відповідно двоетапного Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України у 2010 р. Україна та

Євросоюз зобов'язалися вжити послідовних кроків для встановлення безвізового режиму після виконання відповідних умов нашою державою: по-перше, прийняття необхідних законодавчих актів; по-друге, їх імплементація. Президентом України у 2011 р. було схвалено Національний план з виконання Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України для реформування міграційно-візової та інших пов'язаних з нею сфер.

У Посланні Президента України від 2013 р. наголошувалося, що свобода пересування людей є одним із найбільш значних досягнень в історії європейської інтеграції. Тому встановлення у майбутньому безвізового режиму з ЄС для українців одним з найбільш суттєвих аспектів реалізації державної євроінтеграційної політики України. Враховуючи викладене, забезпечення реалізації Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для громадян України становить один із головних пріоритетів реалізації державної євроінтеграційної політики³⁷ на майбутнє.

Тим не менш, процесу лібералізації візового режиму між нашою державою та ЄС, який почався у 2010 р., не можна надати позитивної оцінки, адже перший етап Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму був виконаний Україною лише у 2014 р. прийняттям відповідних законодавчих актів, які вимагав відповідно до першого етапу Євросоюз. Так, у березні 2014 р. Постановою ВРУ «Про підтвердження курсу України на інтеграцію та першочергові заходи у цьому напрямі» було проголошено пріоритетність виконання першого етапу лібералізації візового режиму ЄС як одного з важливих напрямків реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Також наголосимо, що початком видачі закордонних біометричних паспортів громадянам України строком на 10 років стала дата 1 січня 2015 р. Перевагою біометричного закордонного паспорту є те, що в майбутньому у більшість держав-членів ЄС його власникам-громадянам України можна буде їздити без оформлення віз, тому що при його виготовленні беруться відбитки пальців власника і він має значно вищий ступінь захисту за звичайний закордонний паспорт. Однак не можна оцінити позитивно ціну виготовлення біометричного закордонного паспорту, яка є дещо вищою за ціну оформлення звичайного закордонного паспорту.

Автор також вважає за необхідне звернути увагу на те, що введення біометричного закордонного паспорту є частиною Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, що є також частиною

³⁷ Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2013. С. 243–244.

вимог ЄС і до інших держав, які реалізують державну євроінтеграційну політику у частині лібералізації візового режиму з ЄС, наприклад, Молдови чи Грузії. Крім того, вже отримали безвізовий режим з ЄС після виконання аналогічних вимог ЄС і держави-кандидати на вступ до ЄС Західних Балкан.

Крім того, отримання громадянином України біометричного закордонного паспорту з 2015 р. не означатиме автоматичної можливості для нього в'їхати на територію Євросоюзу без отримання Шенгенської візи, адже на цьому етапі візовий режим ще не лібералізовано, а тому необхідно отримувати візу для в'їзду в державу-члена ЄС навіть за наявності такого паспорту. Перевагою отримання цього паспорту зараз, на нашу думку, є те, що строк його дії становить десять років. Тож за необхідності оформлення закордонного паспорту доцільно одразу оформляти біометричний закордонний паспорт, тому що менш ніж за десять років Україна отримає безвізовий режим пересування людей з ЄС, як можна прогнозувати наразі.

Визначимо головний, на нашу думку, виклик, який стоїть щодо введення безвізового режиму з ЄС у найближчому майбутньому перед Україною. У 2014 р. представники державної влади в Україні передбачали введення безвізового режиму з Євросоюзом у 2015 р. Однак дестабілізація ситуації на Сході України, проведення антитерористичної операції, численні людські жертви та міграція населення як зі східних регіонів нашої держави в інші регіони України, так і в інші держави, на наше переконання, становить найбільшу непрогнозовану раніше проблему для відкриття кордонів Євросоюзу українцям. Політика ЄС щодо держав-сусідів на своїх кордонах направлена на створення зони стабільності і безпеки. Виклики від нестабільності на своїх кордонах для ЄС у цьому контексті є значними для самого існування Євросоюзу, адже вони призводять до міграційних процесів, у тому числі нелегальної міграції в держави-члени ЄС, підвищенням можливого рівня організованої злочинності (торгівля людьми, наркотичними речовинами, зброєю тощо). Певні положення УА, що були проаналізовані автором вище у цій роботі (Розділ III та IV УА), стосуються цих питань і взаємних зобов'язань Сторін щодо запобігання і спільної боротьби з такими загрозами миру, безпеки та стабільності.

Вище визначені проблеми, які можуть виникнути в Україні через конфліктну ситуацію на сході держави і її певну не контрольованість попри зусилля України та міжнародного співтовариства, наприклад, підписання Мінських мирних домовленостей у вересні 2014 р. і у лютому 2015 р., є значною перепорою для якнайшвидшої повної

лібералізації візового режиму між Україною та ЄС у 2015 р. Крім того, негативним фактором виступає і те, що Україна не контролює частину її кордону з РФ у Донецькій та Луганській областях, тому відкривати кордон для України в таких умовах є, на нашу думку, ризиковано для самого ЄС з точки зору його внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Окрім вищезазначених внутрішніх факторів, що уповільнюють процес лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, виник і зовнішній фактор. Так, у самому ЄС прийняли рішення про тимчасове припинення процесу впровадження безвізового режиму з іншими державами, у тому числі, й з Україною, поки ЄС не розробить механізм призупинення дії безвізового режиму для тих держав, які вже мають такий режим, але громадяни яких зловживають ним. Відповідно, після того як у кінці 2016 р. ЄС ухвалив такий механізм, можна говорити, що Україна знаходиться на останньому етапі схвалення ЄС безвізового режиму з нашою державою, який можна очікувати у 2017 р.

Слід відзначити, що одним з напрямів перспективного нормативно-правового регулювання інтеграції України до ЄС є підписання Угоди між Україною та ЄС про спільний авіаційний простір, яка була парафована у 2013 р., а у 2014 р. ЄК відклала її підписання на невизначений термін через неврегульоване ЄС питання Гібралтару між Великою Британією та Іспанією. Прийняття і реалізація такої угоди, на нашу думку, є частиною забезпечення однієї зі свобод ЄС – свободи пересування людей, адже це призведе до монополізації ринку авіаперевезень в Україні, посилення конкуренції на ринку шляхом посилення позицій «лоу-кост» авіакомпаній і суттєвим зменшенням ціни авіаквитка для громадян України. Такий результат разом із лібералізацією візового режиму призведе, за нашими прогнозами, до збільшення мобільності українців на Європейському континенті.

Перспективи євроінтеграційної політики України після ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС. Необхідно відмітити, що після ратифікації УА і набрання нею чинності важливим питанням подальшої реалізації державної євроінтеграційної політики України стане подача заявки на вступ до ЄС.

Аналіз досвіду тих держав, які отримали статус держави-кандидата на членство в ЄС показує, що немає конкретних термінів того, коли це може бути зроблене. Кожна держава, яка прагнула отримати членство в ЄС, вирішувала це питання відповідно до своїх внутрішніх умов готовності і відповідності певним чином Копенгагенським критеріям членства і зовнішнім факторам, наприклад, готовності ЄС до розширення.

На нашу думку, у контексті зазначеного вище для України актуальним є досвід тих держав, які є державами-кандидатами на вступ до ЄС з регіону Західних Балкан. Наприклад, Албанія подала заявку на членство в ЄС через три тижні після того, як Угода про стабілізацію та асоціацію між Албанією та ЄС набула чинності. Цікавим є також приклад КЮР Македонії, яка підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію у 2001 р., у березні 2004 р. вона спочатку подала заявку на вступ до ЄС, а тільки через місяць, у квітні, Угода вступила в силу після завершення процесу її ратифікації. Такий європейський досвід, на думку автора, дає підстави Україні подати заявку на членство в ЄС як тільки УА набере чинності, особливо якщо її ратифікація виявиться затяжним у часі процесом.

Крім того, автор цього дослідження звертає увагу на те, що досвід формування і реалізації державної євроінтеграційної політики держав Західних Балкан після завершення в них збройних конфліктів 1990-х рр. в сучасних умовах дестабілізації на Сході України і проведення антитерористичної операції в частині Донецької та Луганської областей набуває все більшої актуальності для нашої держави.

Слід відмітити, що протягом довгого часу у реалізації державної євроінтеграційної політики Україна орієнтувалася переважно на позитивний досвід держав Центральної та Східної Європи у зв'язку зі схожими до українських факторами і умовами євроінтеграції цих держав. Більш того, ЄС також розглядав Україну в контексті подальшого розширення на Схід і використання тих же механізмів для цього. Наприклад, підписання і реалізація угод про асоціацію і створення ЗВГ, лібералізація візового режиму в межах СхП базувалися на позитивному євроінтеграційному досвіді держав Центральної та Східної Європи, в яких відбувалися політичні та економічні постсоціалістичні трансформації, але не було збройних конфліктів.

Автор вважає, що в умовах сучасних змін у зв'язку зі збройним конфліктом на Сході України, анексією української АР Крим нашої державі потрібно звертатися до аналогічного досвіду держав Західних Балкан, які реалізовували угоди про стабілізацію та асоціацію, а не угоди про асоціацію з ЄС як держави Центральної та Східної Європи. Крім того, у зв'язку з вищеозначеним, автор вважає доцільним перегляд Євросоюзом пріоритетів Східної політики, адже Україну, Молдову і Грузію на сучасному етапі об'єднує досвід виникнення і «заморожування» збройних конфліктів, окупації або анексії їх території Російською Федерацією, що є значним негативним фактором при реалізації їх державної євроінтеграційної політики з метою отримання членства в ЄС. Тому пропонуємо врахувати у тому числі

механізми реалізації державної євроінтеграційної політики щодо стабілізації і виконання умов асоціації з ЄС держав Західних Балкан, що набуло значної актуальності для України в умовах змін 2014–2017 рр.

Висновки. На основі характеристики Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, застосовуючи формально-логічний аналіз нормативно-правових баз, а також компаративний аналіз для порівняння її положень з аналогічною угодою між Республікою Польща та ЄС, встановлено таке. По-перше, хоча положення цієї Угоди не визначають перспективи членства України в Євросоюзі, за умов належної імплементації нею цієї Угоди майбутній розвиток відносин між Сторонами залишено відкритим, що за таких умов оцінено як загалом позитивний чинник для дальшої реалізації євроінтеграційної політики України. По-друге, цілі асоціації України з ЄС збігаються з основними цілями самого Євросоюзу на сучасному етапі, а саме: економічна інтеграція; спільна зовнішня політика та політика безпеки; спільна внутрішня політика, що включає розвиток демократичних інститутів, доброго врядування, верховенство права і поваги до прав людини та основоположних свобод; співробітництво у сфері юстиції тощо. По-третє, порівняння Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Польщею та ЄС показало, що Угода з Україною є амбітним, великим і детальним документом з погляду низки сфер, що охоплює, кількості статей і сторінок Угоди. Приміром, Угода про асоціацію між Польщею та ЄС складається з 122 Статей, тоді як в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС 486 Статей. Більш того, в українській Угоді з ЄС значну увагу відведено створенню і функціонуванню Зони вільної торгівлі між Сторонами. По-четверте, детально охарактеризовано інституційний і політичний механізм інтеграції згідно з Угодою про асоціацію. Так, механізмом регулярного політичного діалогу на найвищому рівні є щорічні саміти Україна – ЄС. Інституційний механізм співпраці між Україною та ЄС відповідно до Угоди проаналізовано і подано у вигляді схеми взаємозв'язків між елементами інституційного механізму інтеграції України та ЄС. Встановлено, що включення представників громадянського суспільства України і ЄС в інституційний механізм реалізації Угоди про асоціацію між Сторонами шляхом створення Платформи громадянського суспільства свідчить про важливу роль, яку відводить Угода громадянам обох Сторін щодо її реалізації. Доведено, що цей аспект відрізняє Угоду про асоціацію від Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. По-п'яте, у результаті порівняння інституційних засад співробітництва Сторін, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС і

Польщею та ЄС, встановлено, що вони схожі на найвищому, міністерському і парламентському рівні.

Визначено головним завданням на етапі реалізації державної євроінтеграційної політики після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС забезпечення так званих «чотирьох свобод ЄС» шляхом створення Зони вільної торгівлі, забезпечення свободи пересування громадян через поступове запровадження двостороннього безвізового режиму. Як засвідчив аналіз, процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, який розпочався 2010 р., не можна надати позитивної оцінки. Станом на кінець 2013 р., наприклад, Україна не виконала навіть першої фази плану дій візової лібералізації – законодавчої фази на відміну від Молдови. З 2014 р. органи державної влади в Україні почали більш інтенсивно впроваджувати заходи для реалізації безвізового режиму України з ЄС, включаючи введення біометричних закордонних паспортів в Україні. Отже, перспективне нормативно-правове регулювання державної євроінтеграційної політики України в контексті Угоди про асоціацію полягає, окрім іншого, у встановленні двостороннього безвізового режиму, що сприятиме реалізації однієї з чотирьох свобод Євросоюзу – свободи пересування людей.

Розділ II

НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

С. В. Лізаковська

Громадянське суспільство як складова суспільного розвитку і показник демократичності, є структурою, при якій суспільство виступає партнером держави. Завдання громадянського суспільства – сформулювати систему поділу відповідальності з органами публічної влади за наявний стан в суспільстві через участь громадських організацій/неурядових організацій у вирішенні соціальних, економічних проблем. При цьому, суспільство, яке співпрацює з державою, представляє інтереси громадян і їх здатність до самоорганізації. Залучення населення в різні соціальні структури є індикаторами, які характеризують розвиток громадянського суспільства.

Прийнято вважати, що громадянське суспільство є фундаментом демократичної суспільної організації. Чим більше розвинене громадянське суспільство, тим більше підстав для демократичних форм держави. І навпаки – чим менше розвинене громадянське суспільство, тим більша ймовірність існування авторитарних і тоталітарних режимів державної влади. Від того, який в країні режим державної влади, визначається і ступінь свободи індивіда, широта прав і свобод людини і громадянина, гарантії їх реалізації в кожному конкретному випадку.

У процесі розвитку інститутів громадянського суспільства, з'являються нові підходи до окреслення фундаментальних понять і

дефініції. Зокрема, професор В. Тертичка зазначає, що у процесі становлення громадянського суспільства науковці і практики все більше переконуються у можливості впровадження терміна суспільна (замість державна чи в поєднанні суспільна/державна) – як компромісний варіант) політика й, відповідно: суспільна політика й аналіз суспільної політики як підкреслення важливості, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства³⁸.

Приклад радянської історії свідчить про те, що при тотальному контролі і одержавленні більшості (в традиційному науковому розумінні) інститутів громадянського суспільства, їх розвиток є неможливим або повністю управляється державою. Чим більше розвинений авторитарний або тоталітарний режим державного управління, тим менше залишається можливостей і умов існування для інститутів громадянського суспільства, оскільки такий режим знищує громадянське суспільство шляхом одержавлення більшості його інститутів, а решту їх частину перетворює на інструмент ідеологічної направленості. Таке трактування пояснюється ще й тим, що ніколи в українській історії не було періодів існування повноцінного (розвиненого) громадянського суспільства. На першому місці завжди була державна влада.

Обов'язковим елементом реалізації і формування основ громадянського суспільства повинна виступати активність громадян, їх готовність самостійно шукати шляхи вирішення проблем і брати на себе відповідальність. Доцільно підкреслити, що до органів публічної влади належать органи державної влади і місцевого самоврядування. Одним з головних завдань органів місцевого самоврядування є спонукання до соціальної активності громадян, надавання їм можливості самостійно і під свою відповідальність реалізовувати власні ініціативи, вирішувати важливі і повсякденні питання своєї життєдіяльності.

Специфічною, іманентною властивістю інститутів громадянського суспільства, є функція громадського контролю. Це особлива сфера соціальної відповідальності суспільства. Захист громадських інтересів, протидія неефективності діяльності держави і приватних структур в соціально-економічній сфері, сприяння запобіганню фактів корупції й інші напрямки стають предметом контролю з боку суспільства. Ступінь реалізації цієї функції залежить від рівня зрілості громадянського суспільства, ступеня розвиненості демократичних інститутів.

³⁸ Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. №1. С. 12.

Головна проблема для будь-якої держави – збереження або набуття внутрішньої єдності в різних сферах суспільного життя, і не механічної, а ціннісної. Мова йде про знаходження основними групами, існуючими в суспільстві, такої державної, національної ідеї, яка була б для них прийнятною з принципових міркувань.

Для громадянського суспільства характерна наявність, в основному, не вертикальних, як у держави, ієрархічних зв'язків, а горизонтальних. Фундамент складають такі відносини, які пов'язані із забезпеченням життєдіяльності суспільства, а саме:

1. Економічні відносини, засновані на економічному плюралізмі, різноманітні форм власності при дотриманні інтересів особистості і суспільства в цілому;

2. Соціокультурні відносини, що включають сімейно-родинні, етнічні, релігійні та інші стійкі зв'язки. Різноманітна соціальна структура має розвинені вертикальні, і, головним чином, горизонтальні зв'язки. При розмитій соціальній структурі індивід зв'язаний з державою прямо, що істотно обмежує можливості реалізації його особистих прав і свобод;

3. Відносини, пов'язані з індивідуальним вибором, з політичними і культурними інтересами. Громадянське суспільство утворює те соціальне середовище взаємодії індивідів, в якому вони функціонують і перебувають³⁹.

Як зазначають А. Лагуткін, Л. Грудцина, А. Пономарьов, громадянське суспільство – це спільнота незалежних суб'єктів (громадян) всередині держави, які створюють моральні і матеріальні цінності в інтересах громади, спільноти і держави⁴⁰. Громадянське суспільство будь-якої держави не можна розглядати як автономну соціальну систему, незалежну від держави, оскільки воно є елементом більш складної системи (знаходиться всередині держави); громадянське суспільство не може бути повністю автономним.

Варто розглянути особливості існування і функціонування громадянського суспільства через призму різних концепцій з метою його об'єктивної оцінки.

Важливо відмітити, що держава є необхідним фактором створення й існування громадянського суспільства. Необхідно зазначити, що дана засада є основою концепції Г. Гегеля щодо появи і існування

³⁹ Ильин М., Коваль Б. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство. Политические исследования. 2002. №1–2. С. 25.

⁴⁰ Лагуткин А., Грудцина Л., Пономарев А. Диалог между гражданским обществом и государством в России: перспективы и возможности. Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2013. № 3. С. 86.

громадянського суспільства. Як зазначав Г. Гегель, «в громадянському суспільстві, кожен для себе – ціль, все інше для нього – ніщо»; «...громадянське суспільство є ареною боротьби приватних індивідуальних інтересів, війни всіх проти всіх»⁴¹.

І якраз ця війна, яка сама є наслідком соціальної єдності, народжує необхідність потужного інтегруючого початку, яким і є держава. Гегель тут використовує відому характеристику Т. Гоббса щодо природного стану, який, за його визначенням, є «війна всіх проти всіх». Громадянське суспільство розглядається Г. Гегелем як сфера поняття держави і саме як сфера його необхідності. Як вказував К. Маркс, держава виступає для громадянського суспільства його «зовнішньою необхідністю»⁴². Існування громадянського суспільства немислиме без держави, яка опосередковано або прямо встановлює рамки формування і розвитку суспільного життя. Саме це створює передумови не подвійності, а двоєдності індивіда – як члена громадянського суспільства і як громадянина держави⁴³.

Громадянське суспільство в ієрархії у Г. Гегеля йде після держави. Держава – первинна субстанція, а громадянське суспільство – вторинна і похідний від держави інститут. У той же час Дж. Локк, який ще в XVII ст. аналізував ситуацію в Англії, прийшов до висновку про те, що не держава, а саме громадянське суспільство є джерелом влади. У Дж. Локка в схемі суспільного устрою первинна не держава, а громадянське суспільство. У нього саме держава є інститутом громадянського суспільства. Держава засновується громадянським суспільством і повністю ним контролюється у своїй діяльності. Межі діяльності державної влади обмежуються суспільним договором. Починаючи з Конституції США 1787 р. замість суспільного договору, громадянським суспільством приймається Конституція і нею визначаються межі діяльності держави⁴⁴. Свою концепцію Дж. Локк обґрунтовує історичною логікою переходу людей від природного (бездержавного) стану до громадянського (державного) стану. Громадянське суспільство згідно з Дж. Локком – це об'єднання людей, що формується на основі суспільного договору, з метою встановлення

⁴¹ Гегель Г. *Философия права*. Москва: Мысль, 1990. С. 228.

⁴² Маркс К. *Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работы*. Москва: Академический проект, 2010. С. 52–53.

⁴³ Грудцына Л. *Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Российский университет дружбы народов*. Москва, 2009. 55 с.

⁴⁴ Раянов Ф. *От земства к гражданскому обществу: современное государственно-правовое измерение местного самоуправления. Правовое государство: теория и практика*. 2014. №3 (37). С. 161.

державної влади. Таким чином, громадянське суспільство не може не бути правовим суспільством, тому що люди, перебуваючи в громадянському стані, на відміну від природного стану, не можуть обходитися без правових регуляторів. Тому громадянське суспільство, згідно з Дж. Локком, – це те суспільство, яке засновує правову державу для виконання тих функцій, які люди в природному стані змушені були б виконувати самі, тобто боротися з порушниками природних прав людей на життя, на свободу, на власність. З моменту заснування держави ці функції доручаються державній владі. Громадянське суспільство залишає за собою право контролювати діяльність державної влади і притягувати до відповідальності порушників суспільного договору (конституції).

Важливим завданням, яке одночасно стоїть перед державою і суспільством країни, є усунення «трикутника недовіри»: у держави – до суспільства і бізнесу, у бізнесу – до держави і суспільству, у суспільства – до держави і бізнесу. В даному контексті варто звернути увагу на ґрунтовний досвід створення системної теорії сучасного громадянського суспільства американських дослідників Джин Л. Коен і Е. Арата, які присвятили цій проблематиці працю «Громадянське суспільство і політична теорія»⁴⁵; автори наголошують на основоположному характері концепції Г. Гегеля (щодо появи і функціонування громадянського суспільства), спираючись і одночасно піддаючи ґрунтовному критичному аналізу теоретичні погляди А. Грамші, Т. Парсонса, Х. Арентт, М. Лумана, К. Шмідта, М. Фуко, Ю. Хабермаса й інших дослідників громадянського суспільства, – пропонують власну теорію відтворення громадянського суспільства. На їхню думку, сучасне громадянське суспільство створюється за допомогою певних форм самовизначення і самообілізації. Воно інституціоналізується і генерується за допомогою законів і суб'єктивних прав, які стабілізують соціальну диференціацію⁴⁶. Дж. Коен, Е. Арато пропонують наступні моделі:

- політичне суспільство – держава – громадянське суспільство;
- економічне співтовариство – економіка – громадянське суспільство.

При цьому автори застерігають від протиставлення громадянського суспільства державі й економіці. Антагоністичними ці відносини стають лише тоді, коли інститути економічної і політичної сфер

⁴⁵ Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Москва: Весь Мир, 2003. С. 27.

⁴⁶ Там само, С. 330–351.

починають ізолювати процеси прийняття рішень і тих, хто ці рішення приймає, від впливу з боку соціальних організацій, ініціатив та публічного обговорення.

Економічні відносини, що роблять людину відносно незалежною від держави, сприяють розвитку інших суспільних зв'язків, що відіграють позитивний вплив на розвиток в країні інститутів громадянського суспільства. Існує і зворотна залежність між еко-номікою і громадянським суспільством. Будучи залученими в інститути громадянського суспільства (суспільства вільних людей), індивіди знаходяться на певній відстані від держави, вчать самостійно мислити і усвідомлювати власні можливості, зокрема, в економічній сфері.

Філософ С. Франк вказує на те, що завдання держави полягає в тому, щоб «організувати свободу» і створити умови для розвитку громадянського суспільства; охарактеризовує громадянське суспільство як частину суспільства взагалі, і, з точки зору емпіричної дійсності, може здаватися, що громадянське суспільство це засіб для задоволення інтересів окремих людей, але його ціллю, як і метою держави, є «затвердження цілісної правди», тобто відповідність суспільного життя онтологічній природі суспільства⁴⁷. Крім того, С. Франк звертає увагу на те, що справжня демократія починається лише тоді, коли в свідомості народу відсутнє бажання бути державним власником життя, а сформовано почуття обов'язку активної участі в спільному служінні правди. Коли таке служіння є проявом моральної активності і реалізується вільно, тоді можна говорити про демократію⁴⁸.

Громадянське суспільство стало також ключовим терміном і для німецького соціолога Х. Зеттерберга. Згідно з Х. Зеттербергом, громадянське суспільство було «новою утопією нашого часу» і «в першу чергу, утопією правих сил». Одночасно Х. Зеттерберг критикував не тільки велику державу, але і неоліберальну тенденцію віддавати ринку домінуючу роль. В одному з текстів, який Х. Зеттерберг написав як основу для партійної програми консерваторів 1990 р. в Німеччині, відкривається сенс, який він вкладав у термін громадянське суспільство: «Ми маємо спільний підхід, заявляючи про те, що завдання майбутнього в основному лягають на громадянське суспільство (на маленький світ: сім'ю, сусідів, громаду, систему взаємозв'язку, об'єднання) і на ті складові великого світу, які не повинні управлятися політиками: церкви, університети, підприємства,

⁴⁷ Рыбина Л. Франк С.Л. об антиномии между гражданским обществом и государством. *Система ценностей современного общества*. 2010. № 13. С. 84.

⁴⁸ Там само, С. 86.

культурні установи, комітети з етики, художня діяльність, вільні професії і т. д. Ми не заявляємо, як нові ліберали, що підприємства і ринок повинні взяти все на себе. Ми говоримо, що громадянське суспільство має взяти на себе там, де це можливо»⁴⁹. В скандинавських країнах, зокрема, в Швеції, поняття «громадянське суспільство» сприймалося як підступна критика держави загального добробуту.

На Заході існують різні форми впливу громадян на владу: консультації, спільне прийняття рішень, інформування. Нові тенденції в управлінні публічними справами дають більше інформації і більший вплив громадян на рішення влади, що їх стосуються: можуть заблокувати або підтримати ініціативу, модифікувати суть або створити коаліцію для впровадження в життя певних вимог.

Доцільно відмітити, що в країнах Західної Європи від 50-х років ХХ століття спостерігається зменшення кількості громадян у виборах. На думку експертів, це означає спад довіри до влади або дефіцит демократії. В цьому контексті потрібно звернути увагу на дефіцит демократії інститутів і дефіцит демократії суспільства. Перший пов'язаний із бюрократією і віддаленням інститутів від громадян, другий – з перешкодами в процесі створення громадянського суспільства⁵⁰.

Необхідність розвитку інститутів громадянського суспільства виникає з декількох причин. По-перше, це обтяження публічних фінансів. Держава не може заспокоїти всі суспільні очікування, і робить вибір, яка соціальна група не отримає належного фінансування. По-друге, поява нових акторів в державі – громадські організації, фонди, об'єднання, які ставлять собі за ціль – впливати на публічні справи. По-третє, посилення ролі засобів масової інформації, які висвітлюють проблемні питання, на яких не концентруються представники влади. По-четверте, нові технології, які створюють можливості для швидкого доступу до інформації про публічні справи. По-п'яте, загроза перетворення громадян тільки на споживачів послуг. В цьому контексті не можна питання соціального обтяження держави вирішуватися такими інструментами як приватизація, комерціалізація.

Громадські організації – це некомерційні організації, які створюються, перш за все, для задоволення потреб громадян, захисту їх прав та інтересів; діяльність громадських організацій спрямована на

⁴⁹ Трэггорт Л. От народных движений к гражданскому обществу. *Родина*. 2010. № 10. С. 54–55.

⁵⁰ Зелински Я. Дефицит демократии в Европейском сообществе и делиберативная демократия. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право*. 2015. № 2 (2). С. 84–85.

створення суспільних благ і послуг. Інформація про їх діяльність, напрямки роботи, проекти, заходи повинна бути відкрита для кожного, щоб кожен міг звернутися за допомогою для вирішенні своїх проблем

Взаємодію органів публічної влади з громадськими організаціями можна виміряти індексом якості співпраці, який має шість складових: наявність інфраструктури співпраці (основних інструментів, які становлять формальні рамки взаємовідносин між недержавними організаціями і органами публічної адміністрації); публічна доступність елементів інфраструктури співпраці (інформація про фінансові і позафінансові форми співпраці, а також про цінності, на яких базується співпраця); фінансова співпраця (доручення виконання публічних завдань, взаємозв'язок між завданнями, що реалізовані на підставі доручення і наданою підтримкою); позафінансова співпраця (надання приміщення для громадської організації на преференційних засадах, існування дорадчих й ініціативних груп зі сторони недержавної організації, консультація щодо законопроектів, а також взаємне інформування органів публічної влади і громадських організацій про плановані заходи і співпраця в даній сфері); поінформованість і думка громадських організацій щодо умов співпраці (ступінь ознайомлення громадської організації з інфраструктурою органів публічної влади, які виступають їх головними партнерами, а також ступінь ознайомленості із засадами фінансової співпраці і оцінка її засад); задоволення результатом організацій від співпраці з публічним сектором, тобто інтегрований показник щодо загальної оцінки, рівня довіри, готовність поставити дану співпрацю за взірць.

Локальні групи і жителі громад в натуральний спосіб прагнуть до підвищення якості життя, до усестороннього розвитку, – шукають інноваційні способи для досягнення вищевказаного з метою отримати баланс між ефектами та видатками.

У контексті співпраці громадянського суспільства з органами публічної влади варто звернути увагу на реалізацію публічної політики в державі. В західній літературі поняття «публічна політика» вживають у множині, а саме – політики публічні, що означає діяльність у сфері розв'язання найважливіших проблем жителів. На локальному рівні можна виокремити багато різних публічних політик, за які відповідають органи місцевого самоврядування. Вони реалізують публічні політики, але також і програмують, проектують і здійснюють підготовку для ефективної співпраці в партнерстві з іншими локальними суб'єктами. У зв'язку з тим, що центральні органи державного управління прийняли дану модель публічного управління,

яка передбачає участь локальної влади в реалізації державної політики, – дана модель свідчить про децентралізацію влади.

Особливістю публічної політики є те, що вона є циклічною, тобто публічні програми передбачають діагностику проблеми, аналіз і побудова можливих до використання механізмів розв'язання, опрацювання інструментів діяльності, консультація із зацікавленими партнерами, оцінка підстав для діяльності, корекція в проекті діяльності, і далі приймається рішення діяти, і по відповідному часі знову є оцінка діяльності, яка стосується результатів. Важливим етапом в реалізації публічних політик є організація партнерства з локальними організаціями, а також підготовка до діяльності людських і фінансових капіталів.

Визнаючи роль громадянського суспільства, європейські країни системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє звільнити державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення (так, у Німеччині залучення громадських організацій дозволяє заощаджувати 30–37 % вартості таких послуг для держави)⁵¹.

Налагодженням конструктивного діалогу між громадськими організаціями, громадянами, владою та сектором бізнесу, в країнах ЄС займаються, перш за все, органи місцевого самоврядування. Взаємини з місцевим населенням, громадськими організаціями та місцевою бізнес-спільнотою має бути пріоритетним в діяльності органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування являє собою одну з форм народовладдя, яка дає можливість місцевим громадам самостійно і під свою відповідальність вирішувати коло питань, що стосуються інтересів членів цієї спільноти. Як зазначає В. Лапін, «суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Мабуть, в цьому і полягає головна роль місцевого самоврядування в будь-якій державі»⁵².

В країнах Європи органи місцевої влади/органи місцевого самоврядування реалізують багато публічних політик. Наприклад, реалізація суспільної політики, яка передбачає співпрацю локальної

⁵¹ Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. Київ: Фенікс, 2012. С. 126.

⁵² Лапін В. Потенциальные возможности местного самоуправления. *Полития*. 1998/1999. С. 32.

влади з такими інституціями як центри допомоги сім'ї та центри соціальної допомоги (їх роль полягає в тому, щоб вони організували систему підтримки для жителів локальних груп, які мають труднощі в адаптації до існуючих умов і вимог). Органи місцевої влади реалізують діяльність у сфері гарантування соціальним групам, яким загрожує маргіналізація і суспільне виключення, умови для відновлення життєвої самостійності: пасивні (соціальна допомога) і активні методи, які сприяють зміцненню життєвих вмінь мешканців, що, в свою чергу, впливає на їх здібності в пошуку праці, співпраці з іншими суб'єктами. Локальна влада також займається превенцією, яка передбачає активізацію впливу чинників на соціальне виключення. Наприклад, у сфері політики охорони здоров'я, органи місцевої влади відіграють ключову роль у сфері утилізації сміття, вирішують проблеми з рівнем чистоти повітря, води, землі, у профілюванні територій на різні цілі, наприклад, парки. У сфері політики освіти, відповідають за дидактичний рівень, у сфері політики на ринку праці – за взаємозалежність пропозиції праці до попиту на неї.

Як показує практика, реалізація локальних політик передбачає дії, що ґрунтуються на партнерстві, оскільки сучасні проблеми в різних сферах мають складний характер і для їх вирішення потрібна спільність знань, інструментів різних суб'єктів. Крім того, органи центральної влади передають частину своїх виконавчих функцій на локальний рівень. Важливим є те, щоб локальні політики були реалізовані професіонально, і, в такий спосіб, можна досягти добрих результатів для жителів. Це вимагає співпраці органів місцевої влади і з недержавними організаціями. Потрібне партнерство як формула сталої співпраці, яка повинна бути допасована до діагнованих потреб громадян. Причини даного партнерства такі: громади мають багато складних проблем економічного і соціального характеру, розв'язання яких вимагає співпраці між державним і недержавним сектором. Співзалежність різних суб'єктів означає те, що жодна соціальна група не може реалізувати свої інтереси «відірвано» від співпраці з іншими групами. Органи місцевої влади, які прагнуть функціонувати ефективно, не зможуть отримати добрих результатів для мешканців без співпраці з локальними громадськими організаціями, бізнесом, працевдавцями. Так само громадські організації не можуть діяти ефективно без підтримки локальної влади. Тому кожна група має потенціал впливу на ситуацію іншої групи. Локальна діяльність повинна ґрунтуватися на засаді прагнення до консенсусу з локальними суб'єктами, який дасть можливість розвитку всім соціальним, економічним, професійним групам. Ефективна взаємодія

буде тоді, коли окремі соціальні групи скерують свої інтереси для спільного добра громадян.

Сучасні проблеми в суспільстві мають складний характер, тому важливою є діагностика нових викликів. Діагностика передбачає аналіз засобів і можливостей їх використання. Засоби можуть бути різні: матеріальні, людські, соціальні, культурні тощо. Існує кілька методів діагностики проблеми. Наприклад, в західноєвропейських країнах використовують поняття якості життя на локальному рівні, яке окреслюється за допомогою результатів досліджень, що ґрунтуються на різних показниках. Наприклад, у Великій Британії використовують такі показники як суспільна згуртованість (громадянська активність, участь у виборах), безпека в локальних групах (почуття безпеки), культура і вільний час (розвиток інституцій культури, спортивних центрів, парків), економічна ситуація (працевлаштування, довготермінове безробіття), освіта (успіхи в освіті учнів, рівень отриманих кваліфікацій), середовище (споживання електроенергії і газу, головні джерела забруднення), здоров'я і суспільний добробут (смертність, тривалість життя), житло (кількість нових помешкань та їх цінова доступність, відношення ціни до доходів), доступ до транспорту (відсоток громадян, які доїжджають до праці власним авто, публічним транспортом, ставлення до заторів на дорогах)⁵³. Експерти вважають, що для виміру якості життя локальної спільноти потрібно аналізувати такі чинники як: економічна активність, доходи і ситуація домогосподарства, матеріальний стан, харчування, умови проживання, використання соціальної допомоги, освіта дітей, культура і відпочинок, стан послуг у сфері охорони здоров'я, страхування і пенсійне забезпечення, екологія.

Відповідно до засади субсидіарності, органи локальної влади і громадські організації доповнюють один одного, оскільки важко уявити реалізацію публічної політики без недержавної організації, яка також бере участь у її впровадженні.

Громадські організації необхідні органам публічної влади, оскільки допомагають їм краще усвідомити існуючу реальність, динамічно реагувати на виникаючі проблеми і, в результаті, зберігати стабільність. Крім того, компетентний контроль громадськості над роботою органів публічної влади підвищує якість і ефективність прийнятих рішень. Однак, при надмірному контролі і впливу з боку держави, ці функції громадських організацій навряд чи будуть діяти.

⁵³ Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Warszawa : SPLOT, 2012. S. 38.

Необхідно знайти баланс взаємодії, який не порушить інтереси обох сторін діалогу.

Взаємодія на партнерських засадах передбачає обмін інформацією, яка може бути корисною для реалізації публічної політики; засада ефективності вказує на приготування адекватної і повної інформації, яка повинна бути поширена в найдешевший спосіб. Засада прозорості повинна гарантувати інклюзивний підхід, тобто, щоб кожен із зацікавлених сторін мав доступ до інформації. Для поширення інформації локальна влада і недержавні організації використовують як традиційні так і сучасні способи дистрибуції інформації: пошта, інформаційні електронні платформи, таблиці оголошень тощо. Останнім часом найбільш популярні є Інтернет-засоби для поширення інформації (спеціальні Інтернет сторінки, портали).

Для реалізації локальних публічних політик важливим є стратегічне планування, що передбачає виокремлення пріоритетів, головні цілі, план дій в конкретний період, шанси і загрози. Стратегічний план повинен бути не тільки реалістичним, але й інноваційним.

Стратегічне планування має такі особливості як: багатовимірний характер (стратегії торкаються проблем, які актуальні і нагальні для різноманітних соціальних груп); спільність цілей (стратегія повинна поєднувати цілі з різних сфер, наприклад з економічної і екологічної); горизонтальність (до реалізації стратегії одночасно залучаються суб'єкти з різних галузей); системний підхід (поділ завдань, які є розплановані в часі); громадська партиципація (залучення до співпраці локальних партнерів); безперервність (діяльність повинна бути гнучкою, і її суб'єкти повинні вміти доновуватися до внутрішніх і зовнішніх умов); моніторинг оцінка діяльності⁵⁴.

Створення стратегії вимагає спільних зусиль від органів місцевої влади і громадських організацій, які повинні поєднувати свої засоби для створення ефективних програм.

Важливим, в контексті реалізації публічних політик, тобто публічної діяльності, яка спрямована на розв'язання чи владодження проблем, є управління людськими засобами і створення відповідних суспільних і професійних компетенцій в організаціях, інституціях. Варто звернути увагу на партиципацію, що передбачає включення організацій, інституцій, груп в діяльність і їх відповідальність за локальний розвиток. Відповідальність означає не тільки здатність людини (або організації) свідомо виконувати певні вимоги відповідно

⁵⁴ Там само, S. 56.

до уявлень про обов'язок, честь і гідність, а й володіння можливостями контролювати свої дії і передбачити їх моральні і правові наслідки.

Громадські організації, в процесі розробки стратегії локальних публічних політик репрезентують інтереси осіб та груп. Тому органи локальної влади, співпрацюючи з третім сектором, отримують такі ефекти як: громадські організації, які є партнерами у процесі створення публічної політики, беруть також на себе відповідальність; третій сектор стає повноцінним партнером; зміцнюється потенціал учасників публічних політик; співпраця локальної влади і третього сектору забезпечує розв'язання реальних локальних проблем, а не лише тих, які окреслюють чиновники; представники влади і громадських організацій починають в такий спосіб, співпрацювати ефективніше.

Включення в нормативні акти статей, присвячених правам громадян в соціально-економічній та культурній сфері, звернення уваги законодавця до регламентації основних інститутів громадянського суспільства є результатом політичної боротьби, перш за все партій, які представляють інтереси різних груп населення. В даному контексті варто згадати Кодекс Наполеона – загальнофранцузький збір законів, що регулював приватні відносини, і в значній мірі, заснований на принципах римського приватного права. Введений у Франції в 1804 р. цей збір замінив собою всі місцеві правові звичаї, королівські і церковні закони. Після зміщення Наполеона в 1815 р. був залишений в силі новою владою. Під французьким впливом такого роду кодекси стали створюватися в європейських країнах, і всупереч поширеній думці фіксують, тобто зводять до регулюючого ідеалу, не ідеальне суспільство, в яке занурені атомізовані індивіди, а реальне, хоча і юридично «стилізоване»⁵⁵. В його основі лежить уявлення про особистість, чий цивільні права і обов'язки визначаються насамперед його приналежністю до сім'ї, спільноти, організації, і, нарешті – держави як синтезу цих початків, але не як їх альтернативу. Наслідком стали формування і соціальна спрямованість значного блоку законодавства, орієнтованого на реалізацію прав і свобод людини, і що особливо важливо – забезпечення конституційних гарантій їх дотримання. Важливо, що положення конституцій в цій частині є нормами прямої дії, що істотно підвищує можливості не тільки їх чіткої реалізації, а й громадського контролю. Конституція – це нормативно-правовий акт (сукупність актів), який має вищу юридичну силу і регулює суспільні

⁵⁵ Салмин А. Между верховной властью и гражданским обществом: современная демократия в вертикальном измерении. *Вестник Института социологии*. 2013. № 1 (6). С. 299.

відносини. Конституція стоїть на чолі системи законів. Це юридичний документ, норми якого ні в якому разі не повинні суперечити один одному. Конституція повинна виражати інтереси не тільки держави, а й в рівній мірі громадянського суспільства, під яким ми розуміємо спільноту незалежних суб'єктів (громадян) всередині держави, що «виробляють» моральні і матеріальні цінності в інтересах суспільства і держави.

За останні десятиліття виникло багато нових форм громадянської участі, які сприймаються громадянами як розвиток процесу комунікацій в суспільстві. Діяльність цих нових організацій спрямована на досягнення наступних цілей:

- вирівнювання різних інтересів, наприклад, в ході дискусій на громадських форумах;
- розвиток творчих здібностей та підвищення компетентності, наприклад, на конференціях на підприємствах;
- активізація громадян в міських районах або громадах завдяки створенню осередків для розробки пропозицій щодо вирішення будь-яких проблем»⁵⁶.

Німецький політик В. Тірзе відмічає, що прояв симптомів соціальної поляризації – від актів насильства в школах або в громадських місцях до різкого зниження рівня культури на ринку комерціалізованих ЗМІ – викликає страх перед процесами руйнування суспільства⁵⁷. Тому слід в сформованих нині умовах поставити на обговорення в суспільній дискусії питання про те, що завданням громадянського суспільства має стати зміцнення соціальної згуртованості.

Науковець Ю. Резнік вказує на те, що рефлексивна соціальна теорія дозволяє подолати пануючий погляд на людину як на керований і контрольований об'єкт, тобто пасивний продукт суспільства і культури; вона розглядає людину як творця суспільства і культури, а останні – як створені людиною конструкції, призначені для прояснення основ життєвого досвіду і поліпшення умов повсякденного життя. Лейтмотив такої теорії: не людина для суспільства, а суспільство для людини⁵⁸.

Громадянське суспільство складається з двох компонентів – «матеріальної» (в основі – ринкові відносини) та «нематеріальної» (в

⁵⁶ Thierse W. Grundlagen und Gefährdungen der Zivilgesellschaften Europas. Bonn: Vorstand der SPD, 2003. S. 17.

⁵⁷ Там само, S. 12.

⁵⁸ Резнік Ю. Социальная теория и общество: гражданская миссия и ответственность интеллектуалов. *Личность. Культура. Общество*. 2006. № 1 (29). С. 65.

основі – ментальні, духовні, правові чинники), а сполучною ланкою між ними є середній клас, основою формування якого мають стати вільні громадяни. Опорою громадянського суспільства є громадянин, наділений свободою думати, вибирати і діяти у різних сферах життєдіяльності: економічній, політичній, духовній, ідеологічній⁵⁹.

Підсумовуючи, можна сказати, що у період трансформацій і соціально-економічний перетворень, у час поширення засад неолібералізму, спостерігається соціальне обтяження публічних фінансів, поглиблюється нерівність прав і обов'язків громадян, і органи публічної влади, в даному контексті мають скоординувати свої дії в цілях співпраці з новими акторами, які з'являються в суспільстві. Крім того, нові технології, а зокрема, Інтернет, дає можливість на інноваційні способи комунікації і доступ до публічної інформації.

Органи публічної влади отримують більше інформації про проблеми, потреби і преференції суспільства і суспільне схвалення планів того чи іншого уряду.

Для громадян, крім участі у виборах, відкриваються можливості впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування. Важливим критерієм для характеристики організацій громадянського суспільства є відкритість доступу, тобто готовність організацій до інтегрування сукупності їх мотивів і інтересів. Тим самим інститути громадянського суспільства стають частиною громадськості.

Таким чином, громадянського суспільство в процесі свого функціонування забезпечує: соціалізацію індивідів – інклюзія у різні види взаємовідносин, – індивіди знаходять можливості для самовираження і розвитку своїх потенціалів; самоорганізацію і самоврядування у різних формах і умовах, а також в рамках держави, де значення має зовнішнє (державне) регулювання; інтеграцію суспільства через систему горизонтальних зв'язків і каналів інформації, що діють на базі даної соціально-культурної спільноти; стимулювання правотворчого процесу, пропонування відповідних норм, які є наслідком усвідомленої необхідності.

⁵⁹ ПолішкарOVA О. Політична структуризація в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. С. 8.

Розділ III

МОДЕЛЬ «ЗДОРОВОЇ СПІЛЬНОТИ» ЯК ОСНОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ НЕОБХІДНОСТІ ПОСИЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

А. С. Соловйова

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ МОДЕЛІ «ЗДОРОВОЇ СПІЛЬНОТИ»

Майбутнє існування й гуманістичність суспільства, яке дедалі більше набирає деяких рис не тільки постіндустріального й інформаційного, але й постматеріального, безперечно, залежить від «критичної маси» кількості людей, які досягли значного рівня творчої свободи та самореалізації. Сучасна соціальна система має забезпечити комплекс умов для формування і розвитку значної кількості таких творчих і самореалізованих людей. Саме тому все більшого значення набуває створення цілісної моделі суспільства, яке б уможливило подібний гармонійний розвиток. Саме тому розробка моделі «здорової спільноти» як основи громадянського суспільства є особливо важливою в умовах необхідності посилення національної безпеки з метою забезпечення стійкого суспільно-політичного розвитку сучасної України.

До того ж, як передумови для актуалізації цієї проблематики можна назвати динамізацію змін у сучасному світі, посилену модернізацію, особливості євроінтеграції, технічний прогрес, масштабну мілітаризацію різних сфер суспільного життя, проблеми гібридного проти-

стояння, трансформації політичних режимів, що призвели до необхідності нового осмислення взаємовідносин особи і влади.

Ряд дослідників дійшли висновку, що, починаючи з другої половини ХХ століття, людство переживає епоху соціально-політичної деперсоналізації, ілюзорної свободи, автоматичних реакцій та вимушеного конформізму. Особливо в цьому контексті можна відзначити праці діячів Франкфуртської школи (Т. Адорно, Г. Маркузе тощо); праці Е. Фромма, К. Хорні, В. Райха тощо, які зазначали, що, в цьому контексті особливо важливим є пошук шляхів та моделей, що допомогли б оптимізувати суспільно-політичний розвиток через врахування можливих ризиків та використання потенційних можливостей.

Аналізуючи політичне життя сучасної України, варто зауважити, що наша країна в минулому столітті довгий час існувала в рамках тоталітарної держави, важливими рисами якої були сильні авторитарні тенденції та деперсоналізованість її громадян. У результаті, включившись до життя глобалізованого світу, українське суспільство не тільки продовжує зберігати деякі тоталітарні характеристики, але й набуває нових властивостей, притаманних західним суспільствам споживання.

Необхідність пошуку оптимальної моделі суспільно-політичного розвитку в нинішніх умовах диктується також тим, що для сучасного українського суспільства характерна пасивність та невпевненість як специфічні риси поведінки особистості у політичному житті. До того ж, на думку ряду дослідників, для нашого соціуму типова амбівалентність як характеристика суспільно-політичної поведінки, одним з наслідків існування якої стає втрата орієнтирів та піддатливість до зовнішніх маніпуляцій. За таких умов розвиток та повноцінне функціонування громадянського суспільства може бути надзвичайно ускладненим, що є особливо загрозливим в умовах необхідності посилення національної безпеки.

При політологічному аналізі поставленої проблеми важливо врахувати, що її дослідження для абсолютної більшості з мислителів, роботи яких будуть розглядатися, є одним з результатів критики європейської цивілізації або тоталітарних режимів, тобто спеціально предмет не виділяється. Тому виявити загальні контури моделі «здорової спільноти» стає можливим лише за допомогою її експлікації з цілісного дискурсу кожної з розглянутих шкіл та течій.

В ХХ столітті різні групи дослідників починають наголошувати на надраціональних чинниках сприймання держави, типових для суспільства споживання, – здатності індивіда «бути собою», зберігати власну аутентичність, самоактуалізовуватися. В іншому випадку,

особа переживає психологічну залежність від держави, перетворюється на «масового індивіда» і стає об'єктом маніпулювання з боку держави, що також призводить до викривлення відносин і неадекватного її сприймання. Особистість, що самоактуалізується, у своїх відносинах з державою має можливість уникати соціально-політичної деперсоналізації і зберігати свою суб'єктність. Саме тому все більшого значення набуває створення цілісної моделі суспільства, яке б уможливило подібний гармонійний розвиток. З такою метою автор звернувся до розробки моделі «здорової спільноти» як основи громадянського суспільства в умовах необхідності посилення національної безпеки.

Ряд дослідників звертається до виділення особливої специфіки суспільно-політичного та духовного буття людини в ХХ столітті. Зокрема, уваги заслуговують напрацювання К. Ясперса⁶⁰, які можна виразити у наступному:

– буття людини зводиться до загального; до життєздатності як продуктивної одиниці, до тривіальності насолоди; основним аспектом буття є безкінечна мімікрія; загальною є типізація людини;

– відчуття перманентної самотності, страху та тривожності (страх бути відірваною від своїх витоків, відчуваючи себе просто функцією; страх перед життям, втратою свого вітального буття; загроза бути покинутою, яка виводить людину зі стану легковажності і сприяє виникненню цинізму і жорстокості); пристрасна тяга до авторитету, який гарантував би порядок, покликана заповнити внутрішню пустоту;

– прагнення самоусунути від розв'язання проблем, позбавитися необхідності нести відповідальність; небажання ухвалювати рішення (вирівнювання ототожнюється зі справедливістю, яку знаходять у численних компромісах; перевагою володіє не окремих індивід, а загальний інтерес);

– панування маси, за якого маса розуміється як сукупність людей, розставлених усередині апарату таким чином, щоб вирішальне значення мала воля і властивості більшості; для неї характерне тотальне домінування «громадської думки» як ілюзії думки всіх, яка проте не є думкою жодної окремої людини; важливість дотримання фікції рівності та існування індивіда тільки на службі цілого, яке і забезпечує можливе задоволення його потреб.

У результаті К. Ясперс говорив про невідворотне виродження суспільства в «тотальний масовий порядок». Єдиним можливим

⁶⁰ Ясперс К. Смысл и назначение истории. Москва: Политиздат, 1991. С. 309–313, 318, 330, 340, 359, 389, 419.

виходом, на думку мислителя, є жити разом з іншими усередині апарату влади, не даючи йому поглинути себе.

Можемо резюмувати, що держава як основна форма організації владних інституцій неминуче справляє відповідний вплив на громадян, який часто набуває характеру більш чи менш відвертого тиску. Притаманна громадянам потреба перебувати в залежності від сильної влади фактично створює підґрунтя для його справляння, тому такий тиск є невід'ємним атрибутом державного управління. Підпорядковуючись таким нормам і впливам, особа як член суспільства конформується, влада соціальних норм і приписів стає для неї анонімною і апріорною.

Для початку необхідно пояснити причини обрання термінології, яка використовуватиметься у даній роботі. Річ у тім, що у фундаментальних дослідженнях досвід теоретичного моделювання є одним з найбільш перевірених та виправданих для використання методів. До того ж, практична значущість результатів роботи у цьому контексті полягає в тому, що конкретна модель може бути повністю або частково реалізована на практиці. Отже, термін «модель» розумітимемо у загальному сенсі як зразок, що відтворює, імітує будову і дію якого-небудь об'єкта, використовується для одержання нових знань про нього; уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. ін.) образ якого-небудь об'єкта, процесу або явища, що використовується як його «представник»⁶¹.

Аналіз суспільства має своєю метою на основі дослідження конкретно-історичних товариств побудувати ідеальну модель суспільства з використанням цілої системи політологічних та філософських категорій. До них відносяться категорії діяльності, матеріального виробництва, суспільних відносин, базису і надбудови, суспільно-економічної формації і т. п. Важливо підкреслити, що теоретична модель суспільства дозволяє вирішити ряд завдань. Теоретичний аналіз дає можливість в ідеальній моделі розкрити сутність конкретно-історичного суспільства. Пізнання суті та тенденції розвитку спільноти, по-перше, допомагає правильно поставити конкретну суспільну проблему, і, по-друге, дає орієнтир в науковому пошуку її розв'язання.

Реальне суспільство взаємозалежне, в ньому все гранично переплетене. У моделі ж, оскільки вона розкриває і являє сутність суспільства, індивідуальне залишено осторонь, зв'язки і залежності

⁶¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. С. 535.

представлені в чистому, вільному від деталей і випадкових нашарувань, вигляді. Теоретична модель суспільства є певного роду логічною схемою, яка, звичайно, бідніша за реальне життя, але вона відображає його сутність, що і дозволяє, відштовхуючись від цієї сутності, глибше розібратися в конкретному матеріалі, допомагає знайти правильне розв'язання тієї чи іншої проблеми, що встала на порядку денному в певній конкретній ситуації.

Все це перетворює вироблення ідеальної моделі суспільства в завдання першорядної важливості. Зрозуміло, що мова йде не про використання теоретичної моделі суспільства як мертвої схеми, під яку залишається лише підганяти живі факти, а тим більше не про її застосування для виправдання сумнівних установок тих чи інших діячів, що знаходяться при владі. Мова йде про те, щоб політологічна теорія суспільства, його ідеалізована модель застосовувалися в ході конкретного аналізу кожної конкретної ситуації.

Говорячи про «здорову спільноту», автор має на меті розкрити тип суспільства з оптимальними умовами для самореалізації особистості та розвитку її потенціалу. Усі сфери життєдіяльності суспільства (політична, економічна, соціально-гуманітарна, культурна) мають працювати задля досягнення цієї мети. Звісно, така модель є досить нормативною за своїм характером, проте це властиве більшості теоретичних моделей.

Таким чином, модель «здорової спільноти» можна представити як систему завдань, яка має на меті забезпечувати якісні зміни в суспільному бутті, що дозволять досягти принципово нових стандартів розвитку людської особистості та нового рівня функціонування політико-суспільних інститутів. Дана модель носить еволюційний характер і спрямована на підтримку процесу прогресивного розвитку спільноти.

Визначаючи точне формулювання для теоретичної моделі та змістовні наголоси концепту «здорової спільноти», автор виходила з наступних міркувань: термін «оптимальний» носить занадто загальний характер і не може мати сталі характеристики, оскільки залежить від сукупності зовнішніх та внутрішніх чинників; поняття «гармонійного суспільного ладу» має дещо ненауковий, художній відтінок, тому може трактуватися неоднозначно та суб'єктивно; у формулюванні «нормальне суспільство» на перший план виходить відносність самого поняття норми та схильність до типовості, схематизованості та шаблонності реакцій, що, навпаки унеможливує повноцінний розвиток особистості. Саме тому, ми обираємо базовим концепт «здорової спільноти» як такий, що найбільш повно охоплює

сукупність основних характеристик (самореалізація особистості, розвиток її потенціалу, мінімізація негативних наслідків деперсоналізації, надмірної конформності та прагнення до підкорення особи владному впливу тощо).

Таким чином, модель «здорової спільноти» являтиме собою певною мірою ідеалізований зразок суспільного устрою, за якого негативний вплив феноменів деперсоналізації та амбівалентності свідомості буде зменшений, а відтак будуть створені сприятливі умови для політико-соціальної реалізації особистості, гармонізації різних сторін її існування та розвитку громадянського суспільства.

2. СПЕЦИФІКА РОЗГЛЯДУ «ЗДОРОВОЇ СПІЛЬНОТИ» ЗАХІДНИМИ ДОСЛІДНИКАМИ В КОНТЕКСТІ КРИТИКИ ГОМОГЕНІЗОВАНОГО СУСПІЛЬСТВА СПОЖИВАННЯ

2.1. Неофрейдистська інтерпретація «здорової спільноти» як основа критичного осмислення сучасного суспільно-політичного ладу. Проблема створення проекту суспільства, яке в змозі адекватно відповідати на сучасні виклики, звісно, ставала предметом розгляду цілого ряду дослідників. Доречно розпочати наш розгляд з представників неофрейдистської течії.

У програмі створення «здорової спільноти» неофрейдистів розглядаються соціальні аспекти концепції людини. Спираючись на матеріали роботи з пацієнтами, проблеми яких мають своє коріння в соціальному середовищі американського суспільства, неофрейдисти сформулювали нове пояснення неврозу та відчуженості особи: головним конфліктом є невідповідність між різними рівнями соціального досвіду (Г. Саллівен) або протилежними ціннісними системами (Е. Фромм, К. Хорні). Таким чином, в системі чинників впливу на суспільно-політичну поведінку особи головними вважаються соціально-культурні умови, тобто разом з біологічними і соціальними детермінантами, враховуються і проблеми активності індивіда, його вільного вибору і відповідальності.

Критичну концепцію сучасного суспільно-політичного ладу В. Райха також, з певними обмовками, можна віднести до неофрейдистської течії. Пропонуючи шляхи вдосконалення суспільного устрою, В. Райх, одним з перших, говорить про революцію, яка зробила б можливим встановлення справжніх людських відносин щодо розвитку здібностей людини до праці і пізнання й людське моральне регулювання. Він виходить з того, що в процесі трансформації моральних регулятивів капіталістичного суспільства прийде так звана

«демократія праці». Остання представляється йому як таке демократичне утворення, що не пов'язане з жодними політичними платформами, за якого здійснюється раціональне управління людськими відносинами в процесі їх спільної діяльності і природний розвиток всіх життєвих функцій людей через встановлення кращих порівняно з капіталістичним виробництвом умов праці; ліквідацію відчуження людини від продуктів її праці і від процесу виробництва тощо⁶².

В. Райх не заперечує того, що концепція «демократії праці», фактично, відтворює ідеї, які не раз висувалися західними теоретиками-лібералами, що будували плани встановлення більш прогресивного і гуманного ладу. Проте, визнаючи цей факт, він все ж вважає, що його «демократія праці» відрізняється тим, що вперше можливість майбутнього порядку людського суспільства виводиться не з ідеологій або умов, які мають бути створені, а з процесів, які є природними і які завжди були у дії⁶³. Зрозуміло, в цьому можна побачити відмінність райхівської «демократії праці» від інших варіантів суспільства майбутнього. Але більш важливим представляється визначення шляхів досягнення бажаного майбутнього. А в цьому відношенні концепція «демократії праці» виявляється не менш утопічною, ніж інші теорії суспільства майбутнього, висунуті західними ідеологами.

Інші відомі представники неофрейдизму, Г. Саллівен та К. Хорні, не пропонують у своїх роботах чітко сформульованого варіанту створення більш досконалого суспільства. Проте, у їхніх творах можна виділити механізми самореалізації особи, без чого неможливим є створення гармонійного політичного ладу.

У цьому плані К. Хорні говорить про процес самореалізації як прагнення особи до глибокого переживання своїх бажань і відчуттів, до виявлення свого призначення в житті і ухвалення відповідальності як за себе, так і за інших людей, до встановлення дружніх зв'язків і відносин в сім'ї, групі, суспільстві. К. Хорні вірить в можливість здійснення процесу «самореалізації», в перемогу конструктивних сил людини над деструктивними. І в цьому плані її «культурно-філософська психопатологія» може розглядатися як оптимістичне вчення, на противагу тим песимістичним теоріям особи, суспільства, культури, цивілізації, які так широко поширені в сучасних суспільних науках.

⁶² Лейбін В. Психологія і філософія неофрейдизма. Москва: Политиздат, 1977. С. 176.

⁶³ Райх В. Психологія мас і фашизм / пер. с нем. Ю. М. Донца. Москва; Санкт-Петербург: АСТ: «Университетская книга», 1997. 381 с.

Отже, у роботах неофрейдистів можна виділити лише окремі рекомендації загально-теоретичного характеру для нормалізації існування індивіда та його участі у політичному житті (категорії «самість», «самореалізація» тощо). Вони не ставили перед собою мети пошуку конкретних заходів та моделей, тому результати їх роботи можуть бути використані у якості загальних концептів, які будуть важливими при розробці моделі «здорової спільноти».

2.2. Концептуальні трактування суспільства «здорового споживання» в роботах Е. Фромма. Серед мислителів неофрейдистського напрямку найбільше переймався проблемами пошуку шляхів до «здорової спільноти» Е. Фромм, у роботах якого ця проблема займала особливе місце. Важливими чинниками, необхідними для побудови подібного суспільства, є усвідомлення і розуміння людиною того, що для гармонізації взаємодії зі світом вона повинна слідувати певним нормам і змінити свій спосіб життя.

Модель нового суспільства має бути заснована на різного роду експериментах, дослідженнях та проєктах, які дозволять виявити розбіжності між фактичним та бажаним станом речей, внаслідок чого буде сформована комплексна стратегія, що базуватиметься на потребах гармонійно розвинутої, творчої особистості. Першим кроком в цьому напрямі повинне стати здорове споживання, коли цінність предметів споживання і пропонованих послуг визначає здорова раціональність, а не маніпулятивні складові індустрії масового вироблення. Людині повинен бути запропонований інший тип споживання, привабливіший, ніж той, до якого вона звикла⁶⁴. Громадянин має усвідомити, що споживання у масштабах, характерних для капіталістичного суспільства, є породженням внутрішньої тривожності, відчуженості особистості та призводить до зниження суспільно-політичної активності, не розв'язуючи наявних проблем, а лише породжуючи нові.

Велику увагу приділяє Е. Фромм особливостям політичного устрою, який має сприяти запровадженню принципів «здорової спільноти». У нього, як, до речі, і в абсолютної більшості західних дослідників того періоду, не викликає сумнівів, що за політичним режимом це має бути демократія, проте з певними принциповими уточненнями. Демократія з пасивної «демократії спостерігачів» має перетворитися на активну «демократію участі», за якої кожен

⁶⁴ Добренъков В. Психологическая социология Эриха Фромма. Москва: Альфа-М, 2006. С. 101.

громадянин бути брати участь у справах суспільства, як у своїх власних.

Активна і відповідальна участь в справах суспільства повинна, в свою чергу, привести до заміни бюрократичного, маніпулятивного способу управління гуманістичним. Гуманістичне управління – «це вулиця з двостороннім рухом». Цілком можливо поєднувати оптимальну централізацію і участь простих людей в управлінні⁶⁵. Активна участь громадян в політичному житті вимагає максимальної децентралізації промисловості і політики, тому функції управління варто передати від держави, порівняно невеликим районам, де люди знають один одного, а значить, можуть брати активну участь в управлінні справами власного співтовариства.

Ідея комунітарного соціалізму Е. Фромма ґрунтується на таких перетвореннях, які передбачають в основному моральне вдосконалення самої людини з подальшим розкриттям істинної її природи. Основний акцент робиться не на корінному перетворенні політичних, соціальних та економічних інститутів суспільства, а на зміні соціально-культурного клімату окремої людини.

У роботі «Революція надії» Е. Фромм висуває проект руху для реалізації ідей гуманістичного суспільства і описує три різні форми (рівні) його організації, підкреслюючи, що рух має носити анти-бюрократичний характер і не бути пов'язаним з політичними механізмами.

Першим кроком має стати утворення національної ради в складі близько 50 чоловік, здібності і репутація яких не викликають сумніву. Такі ж ради можна сформувати і на місцевому рівні. Члени ради мають прояснювати проблеми, показувати реальні можливості й альтернативи та рекомендувати можливі рішення, виходячи із міркувань раціональності і гуманістичних цінностей. «Ради врівноважували б структуру, засновану на політичній владі, представленій урядом, законодавчими органами і політичними партіями. Вони були б голосом розуму і совісті, що закликає до органів влади і до населення в цілому»⁶⁶.

Вважаємо, що дана пропозиція Е. Фромма має бути дещо уточнена. Не дивлячись на загальну безперечну цінність цієї ідеї, вона може бути реалізована лише за наявності у країні хоча б декількох десятків осіб, «здібності і репутація яких не викликають сумніву». Річ у тім, що перехідне суспільство з амбівалентними характеристиками, яке

⁶⁵ Фромм Э. Революция надежды. *Психоанализ и этика*. Москва, 1998. С. 396–397.

⁶⁶ Там само. С. 449–450.

знаходиться, до того ж, в процесі кризових трансформацій передбачає втрату довіри до політичної еліти. А відтак знайти 50 осіб, репутація яких була б безперечною серед різних прошарків суспільства, може бути неможливим. А оскільки даний проект фактично базується на авторитеті і довірі, то вона не може бути реалізована на практиці у суспільстві, для якого характерна криза довіри. До речі, до подібного роду суспільств автор і відносить сучасний український соціум, який буде охарактеризований нижче.

Наступні два рівні – це «клуби» (від 100 до 300 чоловік), різномірні у віковому і класовому відношенні, і «групи» (до 25 чоловік), об'єднані за власною культурою і стилем життя. Метою цих соціальних груп нового типу є встановлення менш відчужених відносин між людьми та задоволення потреби людини в усвідомленому дозвіллі (наприклад, інформаційний і культурний обмін, публічні дебати із нагальних проблем суспільства тощо). Важливим моментом є позапартійність, аполітичність та неформалізованість даних об'єднань, що витікає з природи самого руху⁶⁷. За умови ж дійсної відсутності формалізації відносин між цими трьома щаблями питання викликають механізми прийняття та впровадження рішень; до того ж, як показує досвід, суспільним організаціям та рухам надзвичайно важко буває уникати будь-яких політичних впливів, тому їх існування поза політикою уявляється автору доволі сумнівним.

Таким чином, Е. Фромм розробив досить докладний проект зміни людини і суспільства. Згідно даному проекту, порятунок людства від політичної, соціальної й економічної катастрофи припускає корінну зміну характеру людини, що виражається в переході від індивідуального і деперсоналізованого споживання до здорової, максимальної децентралізації промисловості і політики, реалізації політичної демократії участі і заміни бюрократичного способу управління гуманістичним.

Отже, програма Е. Фромма на «перетворення» соціального буття і умов людського існування виявляється орієнтованою переважно на внутрішнє моральне оновлення і духовне відродження людини і лише частково зачіпає сутність суспільно-політичної системи. Основна надія при цьому покладається на внутрішню саморефлексію індивіда, на здатність особи, звільненої від ілюзій свого буття, розвинути життєві сили і свою неповторну унікальність. І хоча в даному випадку увага акцентується на діяльній стороні суб'єкта, але сама процедура зміцнення суспільства головним чином через зміцнення окремого

⁶⁷ Там само. С.452, 459.

індивіда виявляється не достатньо конкретно та ідеалістичною. Проте, не дивлячись на це, Е. Фромм фактично першим переходить від загального теоретизування до вироблення окремих заходів та рекомендацій, більшість з яких є в цілому слухними і такими, що із доопрацюванням та за певних умов, можуть бути втіленими в життя та реалізованими на практиці.

2.3. «Третій шлях» Г. Маркузе як основа для «нової раціональності». Ідеї вдосконалення та реформування існуючого суспільного ладу висловлювалися і в рамках інших течій. Зокрема, автор вважає за доцільне розглянути пропозиції видатного теоретика Франкфуртської школи Г. Маркузе. Він у своїх роботах також пропонує ідеї щодо нового історичного проекту, оскільки технологічне суспільство, що знаходиться на останній стадії придушення природи, на його думку, вже зжило себе.

У Г. Маркузе можна знайти два варіанти боротьби із одновимірністю суспільства. Перший полягає у допущенні абсолютного руйнування суспільства в результаті впливу деструктивних сил і тенденцій. При чому «руйнування» у цьому сенсі можна трактувати і як повне знищення суспільства у даній фазі його цивілізаційного розвитку, і як його трансформацію в іншу форму.

Другий варіант полягає є більш оптимістичним і полягає в реалізації історичної альтернативи щодо проекту мирного існування нерепресивної цивілізації. В новому суспільстві люди зможуть усвідомити негативи та деструктивну спрямованість одновимірного суспільства і очевидною стане необхідність зруйнувати його з метою досягнення конструктивних та прогресивних змін у динаміці розвитку суспільства.

Важливим моментом є те, що урахування того, що всі сфери індустріального суспільства контролюються і управляються політикою, то саме через діяльність у цій сфері можна позитивним чином впливати на розвиток суспільства. Тобто засобом відновлення багатовимірної дійсності має стати саме політика.

Г. Маркузе висуває також ідеї нової раціональності, на основі якої науково-технічний прогрес та автоматизація процесів виробництва можуть стати інструментами звільнення, новим принципом реальності, що буде заснований на гармонійній взаємодії між розумом та інстинктами. Звісно, на даний момент, ми вже можемо говорити про певні перебільшення у цьому розумінні. Адже автоматизація процесів, по-перше, не звільняє абсолютно від фізичної виснажливої праці; і, по-

друге, робота із застосуванням нових технологій часто буває не менш відчуженою і може зовсім не сприяти самореалізації особистості.

Підходячи до конкретних шляхів переходу від одновимірного суспільства до «здорового», вчений наголошує на екстремістських рухах як основних потенційних суб'єктах «радикального перевороту». Оскільки існуючі хибні потреби відтворюють авторитарне підкорення у суспільному житті, то звільнення передбачає зміни у цьому вимірі: політична революція має перерости в зміну свідомості і потреб людини (антропологічний вимір), на культурному рівні нові жанри мистецтва (авангардизм, сюрреалізм і т. п.) повинні зруйнувати старі форми, які є втіленням репресивної деперсоналізуючої дійсності.

Таким чином, він приходять до висновку, що все-таки можна вказати соціальний прошарок, який більш-менш вільний від «інтеграції» у сучасному індустріальному суспільстві. Це – ізгої і аутсайтери, експлуатовані і переслідувані расові меншини, безробітні і ті, хто перебуває на межі безробіття⁶⁸. Річ у тім, що внаслідок своєї маргіальності вони менше піддаються негативному впливу пануючої системи. Фактично вони апіорі стоять в опозиції до неї, адже нічим їй не зобов'язані, не мають чого втрачати внаслідок низького статусу та відсутності гарантій.

Отже, ці верстви є менше за інших інтегрованими до одновимірної системи, а відтак вони можуть вносити своєю діяльністю елементи багатовимірності. Проте, лише цих «маргіальних сил», згідно Г. Маркузе, буде недостатньо для руйнування суспільних відносин. Тому особливу увагу він приділяє країнам третього світу, наголошуючи на провідній ролі пролетаріату як одного з найактивніших суб'єктів історичного процесу. Таким чином, всередині індустріального суспільства революція має бути розпочата студентством та інтелігенцією, до яких долучиться частина пролетаріату, а ззовні їхні дії підтримає робітничий клас країн третього світу. Проте, критично осмислюючи пропозиції та прогнози даного дослідника, автор вважає за потрібне зауважити, що, погоджуючись із важливістю ролі опозиції та студентства у різного роду перетвореннях суспільства, можна заперечити щодо можливості реалізації популярної ідеї світової революції із участю представників певного класу (наприклад, пролетаріату). По-перше, дана ідея вже дещо втратила свою актуальність після падіння Радянського Союзу; по-друге, досліджені нами

⁶⁸ Маркузе Г. Одномерный человек. Исследование идеологии Развитого Индустрального Общества. Москва: REFL-book, 1994. 368 с.

тенденції, характерні для індустріальних суспільств, суперечать духу пролетарської солідарності, необхідної для здійснення подібних перетворень, тому на сьогодні ці ідеї виглядають доволі утопічно.

Таким чином, Г. Маркузе не виключає оптимістичної альтернативи і пропонує свій антидеструктивний проект майбутнього. Мислитель справедливо підкреслює, що культура як сфера фантазії, свободи і соціальної пам'яті здатна протистояти репресивній цивілізації і стати пов'язуючою ланкою між репресивно-деструктивним теперішнім часом і нерепресивним – багатомірним, посттехнологічним – майбутнім.

Отже, варто зауважити, що фактором, який зумовлює посилення деперсоналізації та інших ризиків суспільно-політичного розвитку у франкфуртських мислителів виступає соціальне злиття та інтеграція, що є також витоком таких явищ як стандартизація, аполітичність і фетишизм. Поширення інтегративних тенденцій сприяє ефективності та тотальності соціального контролю й управління, тим самим посилюючи процес відчуження індивіда від соціуму. Одним з чинників, який вимагає від нас критично ставитися до деяких висновків франкфуртців, є те, що під підозру потрапив розум взагалі (за Г. Маркузе його стали називати не інакше, як «репресивним» розумом), не тільки «технічний», але і «соціальний», «політичний розум», що реалізовує себе в суспільних перетвореннях. Таким чином, радикальна суспільно-політична активність, до якої закликали ідеологи «кризової» свідомості, могла виявитися позбавленою раціональності та розуму, тобто підштовхнути до реакційних, екстремістських політичних дій.

3. ОПТИМАЛЬНА МОДЕЛЬ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ: ХАРАКТЕРНІ РИСИ, МОЖЛИВОСТІ І ЗАГРОЗИ

3.1. Особливості та ризики суспільно-політичного розвитку сучасної України: загальна характеристика. Розповсюдження вад розвиненого індустріального суспільства (бюрократизація, маніпулювання свідомістю, розповсюдження масової культури і т. п.), які у комплексі із сучасними проблемами (міждержавною політичною напругою, кризою традиційних релігій і моральних цінностей, екологічною кризою та ін.) набувають тотального характеру, призводить, на думку автора, до загострення існуючої кризи сучасного суспільства.

На даний момент, в результаті поширення споживацького світогляду такі форми відчуження як деперсоналізація, нівелювання особистості, спрощення мислення (і, відповідно, сприйняття дійсності),

доповнюються під впливом ЗМІ та комунікативних/маніпулятивних технологій зниженням соціальної активності, соціально-політичною конформністю, етнокультурним знеособленням.

Дослідження свідчить, що відчуження свідомості в індустріальну добу збільшується внаслідок панування технологічної раціональності у суспільстві споживачів. Процесами, що відтворюють і поширюють деперсоналізацію та відчуження, виступають, перш за все, бюрократизація, інформатизація й автоматизація. Соціальний контроль та управління здійснюється через бюрократичну систему завдяки створенню системи хибних, деформованих цивілізацією життєвих потреб, які формуються і поширюються за допомогою масової культури та ЗМІ.

Процеси уніфікації та стандартизації в сучасну інформатизовану добу в цілому відповідають концептуальній схемі створення «одновимірності» в індустріальному суспільстві (гомогенізація політичного, соціального, культурного, економічного простору; усунення інакдумства та опозиційних елементів; нав'язування особі споживацьких цінностей та мотивацій).

Прагнемо зауважити, що, у ході інтеграції України у глобальні організації, наша країна намагається синтезувати західну ідею і механізми створення правової держави на базі ринкової економіки з досягненнями традиційної культури. Увага зосереджена на тому, що ліберальний сценарій суспільно-політичного розвитку, який базується на цінностях ринкової економіки, рівних правах усіх людей перед законом, на ідеї міцної і справедливої правової держави, створеної для захисту інтересів усіх громадян незалежно від їх соціального статусу, етнічно-расового походження і політичних переконань. Але, на жаль, на сучасному етапі розвитку в Україні поглиблюється політичне відчуження, що виникає внаслідок різного розуміння природи і принципів здійснення влади, носієм якої є держава. Практичним виявленням цього відчуження стає обмеження свободи людей, поглиблення соціального та економічного розшарування, створення політично-економічних привілеїв для окремих олігархічних груп. Зменшення негативних наслідків політичного відчуження можливе за умови демократизації, пробудження істинної соціальної активності, забезпечення справжньої, а не декларованої рівності всіх перед законом, стабілізації або нівелювання зовнішньополітичних загроз. Отже, становлення і розвиток «здорової спільноти» має зробити менш відчутним політично-економічне та стати основою громадянського суспільства.

Актуальність даних положень підтверджується значною кількістю наукових досліджень з проблем відчуження, деперсоналізації, амбівалентності тощо^{69, 70, 71} та ін.; появою художніх творів, присвячених кризі суспільно-політичної самореалізації та самовизначення особи у сучасному суспільстві. У якості прикладу можна навести перший прозовий роман класика української літератури Л. Костенко⁷², у якому центральними проблемами є розгляд стандартизації та уніфікації сучасного суспільно-політичного життя, надмірного тиску інформатизації, омасовлення та деперсоналізації й позбавлення від відповідальності.

На даний момент наша суспільно-політична система переживає кризовий період свого розвитку. А однією з головних характеристик стану масової політичної свідомості в умовах загальної кризи (і в той же час – форм прояву останньої) – це постійне зниження довіри практично до всіх органів влади, політичних інститутів і організацій. Навіть засоби масової інформації, які лідирували в якості найбільш авторитетного суспільного інституту в перші роки перебудови, сьогодні користуються значно меншою довірою населення.

Розчарування у парадигмах призвело до підсилення підозрливості, критицизму у сприйнятті людьми дійсності, цинізму у ставленні до ідеалів, що стало іншою крайністю. Все це ускладнює укорінення ідеалів демократичного суспільства, їх глибинне усвідомлення людьми. Виникає ситуація, коли демократичні цінності вступають у конфлікт з наявністю старих стереотипів у політичній свідомості і, внаслідок багаторазового повторення, накладають відбиток на підсвідомий рівень сприйняття людей.

Оскільки демократичні перетворення не привели одразу до очікуваного негайного зростання добробуту, в суспільстві й зараз поширюється ностальгія за минулим, зумовлена, зокрема, особливістю людської пам'яті зберігати з минулого здебільшого саме позитивні моменти. В Україні сталося те, що є своєрідною реакцією на невіправдані очікування – одночасне існування суспільства, яке нама-

⁶⁹ Головаха Е., Панина Н. Социальное безумие: история, теория и современная практика. Киев: Абрис, 1994. 215 с.

⁷⁰ Левченко Л. Тенденції розвитку масової політичної свідомості в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. / Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. Київ, 2002. 22 с.

⁷¹ Льовкіна О. Проблема відчуження в соціальній філософії Франкфуртської школи (спроба осмислення в контексті глобалістики): дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / АПН України; Інститут вищої освіти. Київ, 2003. 211 с.

⁷² Костенко Л. Записки українського самашедшого. Київ: А-БА-БА-ГА-ЛА-МА-ГА, 2011. С. 9, 13, 113, 287–288.

гається перейти до якісно іншої форми, – від маси до громадянського суспільства, – і особистості, на яку тиснуть соціальні негаразди і яка сподівається знайти хоч би який захист від них у різних ціннісно-нормативних вимірах⁷³.

Автор погоджується з думкою ряду вчених^{74, 75}, що специфічною соціопатією в умовах посттоталітарного розвитку суспільства є амбівалентність (подвійність) свідомості з конформно-нігілістичною спрямованістю. Специфіка посттоталітарної амбівалентності проявляється в декількох аспектах: по-перше, у масовій й індивідуальній свідомості ідеологічно й морально суперечливі ціннісно-нормативні підсистеми співіснують не як антагоністи, своєю постійною конкуренцією деформуючи психіку, але як погоджені елементи єдиного типу свідомості й емоційного відношення до соціальної дійсності; по-друге, протилежні системи цінностей характерні не для різних соціальних груп, конкуренція між якими могла б привести в остаточному підсумку до встановлення ієрархічної системи, а фактично для кожної з великих соціальних груп, і, нарешті, по-третє, амбівалентність проявляється в суперечливих сполученнях демократичних цінностей-цілей соціальних перетворень і тоталітарних цінностей-засобів реалізації демократичних ідей⁷⁶.

Найбільш яскраво амбівалентність проявляється в паралельній орієнтації особистості на взаємовиключні цінності. Маючи амбівалентну свідомість, людина цілком може одночасно виступати за ринкову економіку й тверді ціни, за свободу переміщення й збереження дозвільного режиму прописки, за повну незалежність України й проти її виходу із Союзу. Також це проявляється, наприклад, в одночасній орієнтації на вступ до Європейського Союзу і поглиблення політичних та економічних зв'язків з Російською Федерацією.

У нашому суспільстві конфлікт двох культур приводить до підтримки масовою свідомістю свободи як мети й придушення свободи як засобу, про що свідчать результати досліджень, у яких також було виявлено, що чим більш абстрактний характер носять репресивні формулювання, тим більш охоче респонденти готові були вступити в боротьбу під цими гаслами.

⁷³ Левченко Л. Тенденції розвитку масової політичної свідомості в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. / Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. Київ, 2002. С. 12.

⁷⁴ Там само. С. 12.

⁷⁵ Головаха Е., Панина Н. Социальное безумие: история, теория и современная практика. Киев: Абрис, 1994. 215 с.

⁷⁶ Там само. С. 133.

3.2. Характерні риси моделі «здорової спільноти» та шляхи її можливого впровадження. Переходячи до концептуалізації моделі «здорової спільноти» для сучасної України, розглянемо в найзагальнішому вигляді структуру політичної системи, яка складається з підсистем, що взаємопов'язані одна з одною і забезпечують функціонування політичної влади. Різні дослідники називають різну кількість таких підсистем. Проте за функціональною ознакою можна виділити наступні: *інституційна* (держава, партії, групи тиску, ЗМІ, церква і т. д., в якій найважливішим інструментом реалізації загальнозначущих інтересів є держава); *нормативна* (політичні, правові, моральні норми; звичаї, традиції, символи, через які політична система надає регулятивну дію на діяльність інститутів, поведінку громадян); *комунікативна* (форми взаємодії влади, суспільства і індивіда (прес-конференції, зустрічі з населенням, виступи по телебаченню тощо); *культурна* (система цінностей, релігія, ментальність (сукупність стійких уявлень про суспільство, характер і спосіб мислення), що визначає пріоритетні цінності, переконання, стандарти політичної поведінки, політичну ментальність); *функціональна* (засоби і способи реалізації влади (авторитет, згода, примус, насильство тощо); методи політичної діяльності, способи здійснення влади, що складають основу політичного режиму).

Найбільш принципових змін у «здоровій спільноті» зазнаватимуть нормативна, культурна та функціональна підсистеми, оскільки система цінностей та моральні норми й традиції піддаватимуться істотній трансформації внаслідок зміни пріоритетів існування та першочерговості інтересів та потреб. Внаслідок цього методи політичної діяльності та засоби реалізації влади зміняться більш дієвими, оскільки примус та насильство поступово втрачатимуть свою ефективність.

Таким чином, нормативну модель «здорової спільноти» пропонуємо представити за декількома ключовими сферами її життєдіяльності. Наголос прагнемо зробити на першочергових необхідних перетвореннях та реформах.

I. Політична сфера (*політична підсистема* включає в себе всі форми прийняття рішень, визначає колективні цілі і забезпечує мобілізацію ресурсів для їх досягнення (*функція взаємозобов'язання*):

– вироблення більш ефективного механізму функціонування опозиції: удосконалення проекту та прийняття Закону України «Про опозицію»; законодавче закріплення існування Тіньового Кабінету, обов'язком якого є опонувати чинному уряду;

– оптимальний політичний устрій – активна демократія участі, а не суспільство спостерігачів, що реалізується шляхом регулярного проведення референдумів, плебісцитів, Internet-опитувань;

- механізми запровадження прийняття рішень та контроль (запити громадян, мажоритарна виборча система, що має обов'язково передбачати регулярні звіти депутатів та можливість їх дострокового відкликання);

- гарантія реалізації обраного рішення (відкритість та публічність механізмів запровадження рішення; прозорість підрахунків результатів референдумів (on-line));

- зменшення ступеню формалізації та відчуженого (бюрократичного) характеру управління: необхідно забезпечити безпеку індивідів в тому значенні, щоб вони не залежали від бюрократичного апарату в задоволенні своїх основних потреб; мінімізація негативних сторін бюрократії – скорочення паперообігу, зменшення кількості контролюючих та дозвільних інстанцій з тождесних питань тощо;

- наявність адекватної інформації (ефективна система розповсюдження інформації – об'єктивність та доступність, безкоштовна доставка інформаційних джерел до адресата (Internet, друкований вигляд, електронні ЗМІ – спеціальні статистичні канали, звіти тощо); переорієнтація способу подання інформації у ЗМІ – відмова від одновимірності, маніпулятивності), громадське фінансування ЗМІ; дотримання виконання Закону України від 13.01.2011 року «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Процес обігу інформації у «здоровій спільноті» можна представити як такий, що складатиметься з кількох етапів:

- отримання інформації і формування блоку даних;
- селекція інформації – відбір і оцінка отриманої інформації;
- прийняття рішень;
- реалізація поставленої мети.

Прийняття рішень і їх корекція здійснюватимуться з урахуванням результатів попередніх дій і на основі інформації про становище у суспільстві і про відстань, яка залишилася до мети; наявність конфліктів, розбіжностей, інакودумства, існування реальної опозиції. Варто підкреслити, що «здорова спільнота» у нашому розумінні не є синонімом безконфліктного ладу, оскільки ілюзорна відсутність протиріч у суспільствах такого роду, безумовно, не лише не сприяє, а й виключає можливість повноцінного розвитку особистості та її самореалізації у політичній та інших сферах життя. Тому наявність

суперечностей та розбіжностей є необхідною ознакою гармонійного розвитку суспільства загалом і політичної системи зокрема.

Таким чином, політична система «здорової спільноти» має функціонувати на засадах демократичності, солідарності (активної участі), об'єктивності, врахування думки меншості, відкритості та доступності інформації. Лише втілення цих засад у життя дозволить дійсно перетворити політику на «мистецтво можливого» та зробити її лейтмотивом поліпшення життя громадян держави.

II. Економічна сфера (*економічна підсистема* відіграє роль поєднуючої ланки між суспільством і природою (*функція адаптації*):

- поєднання загального планування з високим ступенем децентралізації, коли функції управління надаються не державі, а невеликим районам, що призводить до більш конкретної (персоніфікованої) відповідальності та ефективного контролю; участь простих громадян в процесі ухвалення рішень;

- профспілки беруть участь у тристоронніх переговорах із капіталом та державою, захищаючи інтереси працівників;

- реальне забезпечення прожиткового мінімуму та приведення у відповідність з ним пенсій, заробітних плат та допомог – створення таких умов для роботи, за яких основною мотивацією було б духовне, а не матеріальне збагачення працюючого (потреби у престижі та самореалізації за пірамідою А. Маслоу).

Отже, для оптимізації функціонування економічної сфери необхідно створити міцну основу для забезпечення базових матеріальних потреб особи та за рахунок децентралізації дати більші можливості розвитку регіонам та районам на місцях.

III. Соціально-гуманітарна сфера (*соцієтальна підсистема* підтримує спосіб життя, що утвердився, і включає в себе всі інститути соціального контролю – від законів до неформальних правил (*функція інтеграції*):

- забезпечення соціальних гарантій (розрахунок прожиткового мінімуму / «споживчого кошику» на випадок повної або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття тощо); створення діючої системи добровільного державного соціального та медичного страхування;

- введення у загальноосвітню систему предметів циклу «Основи здорового суспільства» та «Етика споживання» (з метою виховання здорового споживання – перестати компенсувати нереалізованість в інших сферах за рахунок «консюмеризму»; виключити споживацьку інтерпретацію світу);

– подальший прогрес науки і в той же час запобігання небезпеки зловживання практичними вживаннями наукових досягнень.

Таким чином, варто зауважити, що соціально-гуманітарна сфера має зазнати важливих трансформацій, зокрема, в освітній галузі з метою виховання підростаючого покоління адекватно до вимог «здорової спільноти», внаслідок чого у майбутньому має бути мінімізована значна кількість проблем особистісно-мотиваційного характеру. В той же час надійні соціальні гарантії створять сприятливі умови для самореалізації особистості у професійній діяльності та інших сферах.

IV. Сфера культури (*підсистема соціалізації* (культурна) дозволяє включити людину в існуючу культурну систему і містить у собі культуру, релігію, родину і школу (*функція стійкості і самозбереження*)):

– мінімізація масових тенденцій у сучасній культурі, етнокультурного знеособлення, проявів аксіологічної кризи шляхом відновлення популярності класичного мистецтва, музики, театру (проведення днів «відкритих дверей» у музеях, філармоніях; встановлення визначених днів із вільним входом на виставки, до театрів тощо);

– рекомендоване виховання у класичних традиціях (музика, мистецтво, театр) підростаючого покоління (починаючи з дошкільних закладів);

– відновлення національних традицій, підкреслення самобутності та неповторності кожної особистості.

Окремо варто відмітити важливість комунікаційної складової для сучасного українського суспільства. Сьогодні українська держава знаходиться на етапі побудови нової системи комунікації між суспільством і владою. В умовах необхідності посилення національної безпеки політична мова виступає не тільки інструментом для опису подій та процесів, що відбуваються у державі, але й важливою складовою впливу на політичну ситуацію шляхом формування ціннісних настанов та поведінкових стереотипів. Такі мовні прийоми та явища як метафора та неологізм в політичній сфері є відображенням подій та уявлень громадян щодо стану речей в державі та світі. Аналізуючи неологізми в політичній сфері слід виокремити наступні закономірності:

1. Неологізми в політичному просторі держави виникають за умов певних політичних або соціальних перетворень та криз; як реакція на політику або реформи, що не підтримуються частиною суспільства.

2. Особливість використання політичних неологізмів полягає у тому, що вони несуть певну емоційну та культурну цінність. Сьогодні такі неологізми як #КрымНаш!, «тітушка», «укроп», «бандерівці»,

«колоради» використовуються як ярлики, тобто є характерними культурними маркерами того регіону, де вони використовуються (Схід-Захід). Результатом використання неологізмів у фазі гострих соціально-політичних перетворень є створення ярликів, підміна понять, розподіл на «своїх» та «чужих», що призводить до загострення суперечностей та розколу суспільства.

Сучасна українська політична мова виступає ефективним інструментом, який не лише забезпечує вироблення та передачу політичної інформації, але й виступає творцем політичних ідей. Такі мовні особливості як неологізми та метафори являють собою джерело пізнання світу політичного. Метафори спрощують розуміння політичних дій та процесів, в той час як неологізми дають назву новим явищам та процесам, що відбуваються в суспільно-політичному житті суспільства.

Очевидно, що деякі неологізми виконують певну символічну функцію і діють на колективну підсвідомість, тобто безпосередньо впливають на наші вчинки, що може мати наслідком як прояви групового героїзму, так і загального психозу (параної).

Підсумуємо, що очевидним є той факт, що в процесі розвитку суспільства виникають нові поняття, які обумовлені соціальними і політичними змінами в суспільстві. Поява в сучасній українській мові значної кількості неологізмів є цілком закономірним явищем для сучасної України. Важливе місце в мовній репрезентації неологізмів належить суспільно-політичній (політологічній) лексиці та термінології. Сьогодні слід продовжувати дослідження в даній сфері, більш змістовно вивчати сутність та роль неологізмів, їхній вплив на розуміння людиною політичної ситуації та політичного процесу.

Отже, сфера культури для відповідності критеріям «здорової спільноти» має зазнати змін, які носять найбільш довгостроковий характер, оскільки ці трансформації мають відбуватися поступово і, перш за все, на рівні індивідуальної свідомості, а не завдяки владним директивам. Варто враховувати, що побудова громадянського суспільства абсолютно неможлива без перетворень культурно-духовного буття особи.

У якості висновку можна зауважити, що дослідження сутності проблем сучасного українського суспільства дає можливість сформулювати оптимальну теоретичну модель гармонійного розвитку, яка б створювала рівні можливості у реальному задоволенні суспільно-політичних інтересів та потреб у самореалізації й статусно-престижному задоволенні. За допомогою такої теоретичної моделі, законів та інших нормативних актів суспільство може розробляти

практичну модель, максимально наближену до теоретичної. Якщо теоретична модель – динамічна, то вона змінюється з урахуванням певного рівня політико-економічного розвитку суспільства та завдань, які стоять перед ним на перспективу. Порівняння цих двох моделей дає можливість виявити слабкі сторони, проблеми та розробляти реальні дієві шляхи їхнього подолання.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що коли ми говоримо про теоретичне моделювання, то повинні пам'ятати про неминучу певного роду умовність та схематизованість принципів побудови такої моделі. Проте, лише завдяки створенню подібного нормативного зразка, можна, реалізуючи його надалі на практиці, працювати над виправленням недоліків та удосконаленням алгоритмів трансформацій та реформ й розбудовувати громадянське суспільство в умовах необхідності посилення національної безпеки.

Розділ IV

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: УРОКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Т. В. Лушагіна

Європейський вибір розвитку України передбачає побудову демократичної соціально-правової держави з розвиненим громадянським суспільством. Але в достатньо централізованій державі виникають проблеми з політичним діалогом між державою та суспільством. Забезпечувати такий політичний діалог має інститут місцевого самоврядування, який в Україні вимагає особливої підтримки, оскільки є малоефективним через надмірну централізацію влади. Крім того, недосконалість українського законодавства створила дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади. Тому для України є актуальною проблема реформування інститутів публічної влади, створення умов співпраці між суспільством та такими інститутами. Сприяти розвитку інститутів публічної влади може реформа децентралізації в Україні.

Реформа децентралізації є досить складною та «стресовою» для України, що як наслідок має уповільнення даної реформи. Причини складності процесу децентралізації в Україні лежать в декількох площинах:

- теоретико-методологічна – відсутність єдиного розуміння самого поняття «децентралізація»;
- внутрішньополітична – процес децентралізації передбачає реформування майже всіх сфер діяльності держави;

– інформаційна – низький рівень інформованості населення, а отже і розуміння громадян, щодо особливостей та позитивних сторін децентралізації;

– безпекова – анексія Криму та військові дії на Сході України.

Кожна із площин має в свою чергу низку проблем, що уповільнюють або навіть унеможливають здійснення реформи в Україні. Для вирішення зазначених питань доречно було б скористатися досвідом європейських країн, особливо, тих, що входили до колишнього соціалістичного табору і мали схожі з Україною вихідні позиції. Проте, як справедливо зазначають Б. Данилишин та В. Пилипів, децентралізація управління не є панацеєю і гарантією швидкого покращення якості життя населення у громадах, проте вона суттєво розширює можливості для кращого забезпечення різних територіальних спільнот необхідними послугами та більш якісного використання місцевих ресурсів.⁷⁷

В сучасній українській політичній науці немає єдиного підходу до розуміння поняття «децентралізація» і відповідно, який саме різновид децентралізації є найбільш ефективним для впровадження в Україні. Тому доречно розглянути теоретичні засади децентралізації.

Із загального масиву визначень поняття «децентралізація» можна виокремити два основних підходи до розуміння проблеми – системний та функціональний. Перший передбачає визначення поняття «децентралізація» як управлінську політичну систему, що покликана реалізувати практичні рішення, що не входять до компетенції центральних органів влади. Другий підхід визначає децентралізацію як процес розширення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць в межах їх місцевих інтересів.⁷⁸

За розподілом владних повноважень можна виокремити: вертикальну децентралізацію – розподіл повноважень у межах ієрархічної структури зверху до низу, наприклад, керівник делегує свої повноваження нижчим підрозділам; горизонтальну децентралізацію – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу; селективну децентралізацію – владні повноваження розподіляються між різними підрозділами структури організації.⁷⁹

⁷⁷ Данилишин Б., Пилипів В. Децентралізація в країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. №1. С. 5.

⁷⁸ Лушагіна Т. Соловйова А. Децентралізація: уроки Балтії для України. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П.Могили, 2016. Вип. 272. Т. 284. С. 81–86.

⁷⁹ Лушагіна Т. Типологія та спрямованість децентралізації влади. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П.Могили, 2016. Вип. 261. Т. 273. С. 7–10.

Вирізняють три основні типи децентралізації: політична, адміністративна, фінансова.⁸⁰ Виділення основних відмінностей між зазначеними типами децентралізації дозволяє виробити алгоритм узгодженості та необхідної координації зазначених типів децентралізації. Для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не достатньо проводити лише один вид децентралізацій, виникає потреба комплексного підходу. Політична, адміністративна, фінансова децентралізація можуть також проявлятися в різних формах і комбінаціях у різних країнах, або в різних варіаціях в межах однієї країни і навіть в межах секторів.

Політична децентралізація передбачає надання територіальним громадам або ж органам місцевого самоврядування більше владних повноважень в процесі прийняття державних рішень. Основними вимогами до політичної децентралізації є наявність плюралістичної політики і представницьких органів влади, що дозволяє громадянам, або їх представникам більше впливати на процес розробки та здійснення політики. Прихильники політичної децентралізації припускають, що рішення, прийняті за участі представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування сприятимуть кращій комунікації та актуальності щодо основних проблем регіону, ніж ті рішення, що приймаються тільки національними політичними органами. Концепція політичної децентралізації передбачає, що вибір представників з місцевих виборчих юрисдикцій дозволяє громадянам краще знати своїх політичних представників і дозволяє виборним посадовим особам краще знати потреби і бажання своїх виборців.

Політична децентралізація часто вимагає конституційних або нормативних реформ, розвитку плюралістичних політичних партій, зміцнення законодавчих органів, створення місцевих політичних одиниць, а також заохочення ефективних груп громадських інтересів.

Адміністративна децентралізація прагне перерозподілити владу, відповідальність і фінансові ресурси для надання державних послуг між різними рівнями влади. Процес адміністративної децентралізації передбачає передачу відповідальності за планування, фінансування і управління деяких державних функцій від центрального уряду і його органів на місця, державним органам ієрархічно нижчого рівня, що знаходяться в підпорядкуванні підрозділів або рівнів уряду;

⁸⁰ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – Київ: ТОВ «Софія». 2012. С. 11.

напівавтономним державним органам або корпораціям, або повністю регіональним або функціональним органам.

Вирізняють чотири форми адміністративної децентралізації, кожна має різні характеристики:

Деконцентрація – передача влади та відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління із збереженням ієрархічного підпорядкування органів місцевого самоврядування центральним органам влади, які децентралізуються.⁸¹ Деконцентрація вважається найслабшою формою децентралізації і використовується найчастіше в країнах з унітарною формою державного устрою; перерозподіляє повноваження приймати рішення і фінансові та управлінські обов'язки між різними рівнями центрального уряду. Уряд може просто перекладати відповідальність від центральних урядових чиновників до регіональних центрів, провінцій чи районів, або він може створити сильний місцевий адміністративний потенціал під керівництвом міністерств центрального уряду.

Делегування – наділення органів місцевої влади владними повноваженнями та відповідальністю, які належать до розряду державних.⁸² Делегування передбачає більш розширену форму децентралізації, що означає делегування центральним урядом відповідальності за прийняття рішень і адміністрування державних функцій напівавтономним організаціям, в повному обсязі контрольованих центральним урядом, але в кінцевому результаті, підзвітних йому. Уряд може делегувати свої обов'язки державним підприємствам або корпораціям, житлових органам, транспортним органам, спеціальним районам обслуговування, напівавтономним шкільним округам, регіональним корпораціям розвитку, або спеціальним підрозділам з реалізації проєктів. Як правило, ці організації мають більшу свободу дій у прийнятті рішень та можуть брати з користувачів плату безпосередньо за послуги.

Деволуція – наділення місцевих органів влади відповідальністю та владою, передання їм ресурсів та дохідних джерел, чим досягається автономність місцевої влади та її незалежність у прийнятті й реалізації рішень щодо розвитку територій.⁸³ Деволуція – це третій тип адміністративної децентралізації, що передбачає передачу повноважень. Такого типу делегування функцій, що покладені на уряд, здійсню-

⁸¹ Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 63.

⁸² Там само. С. 63.

⁸³ Там само. С. 63.

ються в сфері прийняття рішень, фінансів та управління квазі-автономним одиницям місцевого самоврядування з корпоративним статусом. Делегування зазвичай передає відповідальність за послуги муніципалітетам, які обирають свого мера і раду, піднімають свої доходи, і мають незалежний орган для прийняття інвестиційних рішень. У децентралізованих системах, місцеві органи влади мають чіткі і юридично визнані географічні кордони, над якими вони здійснюють владу і в межах яких вони виконують державні функції. Саме цей тип адміністративної децентралізації найчастіше лежить в основі політичної децентралізації.

Дивестування – передача функцій планування та адміністративної влади у волонтерські приватні або громадські організації.⁸⁴ Процес дивестування супроводжується частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією. Даний процес стає необхідним при умовах коли суспільні завдання не виконуються безпосередньо адміністрацією під керівництвом вищих державних органів, і делегуються іншим, юридично незалежним суб'єктам. З точки зору регіональних і місцевих органів влади, таке делегування має свої переваги, оскільки надає можливість обходити різні правові, фінансові та організаційні зобов'язання.

Фінансова відповідальність є основним компонентом децентралізації. Якщо місцеві органи влади і приватні організації ефективно виконувати децентралізовані функції, вони повинні мати достатній рівень місцевих доходів або переданих від центру, а також повноваження щодо прийняття рішень про витрати. Фінансова децентралізація може набувати різних форм: 1) самофінансування або відшкодування витрат за рахунок зборів з користувачів, 2) спільне фінансування або спільне виробництво механізмів, через які користувачі беруть участь у наданні послуг та інфраструктури за допомогою грошових чи трудових внесків; 3) розширення місцевих доходів через власність або податок з продажів або непрямих витрат; 4) міжбюджетні трансферти, які формують загальні доходи від податків, зібраних з боку центрального уряду місцевим органом влади для загальних або конкретних цілей; 5) дозвіл муніципальних запозичень, а також мобілізація національних або місцевих державних коштів через кредитні гарантії. У багатьох країнах, що розвиваються, до юридичних повноважень місцевих органів влади або адміністративних одиниць належить можливість накладати податки, але податкова база настільки слабка, як і залежність від субсидій центрального уряду, що не робиться ніяких спроб, щоб здійснювати цю владу.

⁸⁴ Там само. С. 63.

Зазначені види децентралізації в більшості є характерними для європейських країн. Проте, існують і особливості. Так, наприклад для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації».⁸⁵ Якщо процес децентралізації передбачає розподіл повноважень центральної влади, то британська система зосереджується на чіткому переліку завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – радше як інституту громадянського суспільства, аніж елементу механізму держави.⁸⁶

Для європейських країн є характерним «принцип презумпції». В системі місцевого самоврядування це означає, що місцеві органи публічної влади мають постійно вишукувати можливості для задоволення потреб в галузі розвитку своєї території у кожній сфері діяльності. Фінансове планування місцевих потреб має здійснюватися відповідно до принципу об'єктивізму, тобто вивчатися неупереджено з достатньою гнучкістю, щоб адаптуватися до швидких змін, якщо будь-які несприятливі наслідки прийнятих рішень органів місцевого самоврядування будуть значно переважати над вигодами від цих рішень, при загальній оцінці політики прийнятої в цілому.

Політика органів місцевого самоврядування має відповідати підходу презумпції, адже саме даний принцип здатен забезпечити сталий розвиток регіону. «Принцип презумпції» має застосовуватися в першу чергу у фінансовому плануванні органів місцевого самоврядування. Всі плани повинні бути засновані і відображати презумпцію на користь сталого розвитку, з чіткою політикою. Застосування принципу презумпції матиме наслідки для тих громад, які беруть участь у фінансовому плануванні щодо своїх адміністративних одиниць. Це означає, наприклад, що райони повинні: розробляти плани, які підтримують стратегічні потреби в галузі розвитку місцевих територій, в тому числі політики в галузі житлового будівництва та економічного розвитку; здійснювати планування для підтримки місцевого розвитку, формувати напрямки їх розвитку в сфері, яка знаходиться за межами стратегічних елементів їх повноважень; визначити можливості використання спільних програм розвитку із сусідніми територіальними громадами, для забезпечення всеохоплюючого розвитку всього регіону.

⁸⁵ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – Київ: ТОВ «Софія». 2012. С.11.

⁸⁶ Там само. С.11.

Розглядаючи процеси децентралізації в європейських країнах, досить цікавим є досвід Великої Британії, адже для цієї країни досить важливо, створити всі умови для розвитку окремих територій. Враховуючи всі зовнішньополітичні питання, зокрема процедуру виходу країни зі складу Європейського Союзу, посилення національних кордонів, досвід Великої Британії для сучасних українських політичних реалій є особливо актуальним. На сьогодні процес децентралізації у Великій Британії не є завершеним і характеризується непропорційним розподілом повноважень між регіонами.

Велика Британія (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії) – відповідно до адміністративно-територіального поділу, складається із чотирьох історико-політичних регіонів: Англії (47 адміністративних округів, 36 графств, 29 районів Лондона, 24 незалежних міста, 10 районів, 3 королівських округи і острови Сіллі); Уельсу (9 графств, 2 міста і 11 графств-округів); Шотландії (32 області); Північної Ірландії (6 графств, 24 районів, 2 міста). Має також залежні території і королівські округи – Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії, кожна з яких має власний адміністративний устрій.⁸⁷

Для Британії процес децентралізації відбувався в декілька етапів, які мали свої успіхи і провали. На сьогодні не існує єдиної позиції на скільки владна система Великої Британії є децентралізованою, навіть навпаки існують думки, що процеси централізації управління переважають над децентралізацією. Для Великої Британії характерні різні типи децентралізації, тобто сформувалася система державного управління, заснована на принципі асиметричної деволюції, в рамках якої політична відповідальність розподілена нерівномірно між центральним урядом і адміністраціями регіонів. Так, наприклад, для Шотландії на різних етапах децентралізації є характерними різні форми адміністративної децентралізації. На початку – делегування. Процес децентралізації для Шотландії увінчався успіхом в 1998 році Законом про Шотландію, що надавав можливість історичній території створювати свій власний парламент, місцевий уряд, поліцію і набувати значних повноважень в галузі охорони здоров'я, освіти, житла, доріг, транспорту, охорони навколишнього середовища та сільського господарства. Проте, наступним кроком до децентралізації для Шотландії стають вимоги історичній території у здійсненні деволюції. Так, з 2012 року вступив в силу Закон про Шотландію, відповідно до якого шотландському парламенту надається право встановлювати

⁸⁷ Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2015. С.147–148.

ставки прибуткового податку для шотландських платників податків. Визначення статусу «шотландський платник податків» встановлюється за місцем знаходження основного місця проживання людини. Крім того, закон повністю покладає на владу право підвищити податки на операції з землею та на розміщення відходів на звалищах, після чого існуючі гербові податки не будуть застосовуватися в Шотландії. Закон також передбачає повноваження парламенту Шотландії зі створення нових податків. Шотландський уряд буде приймати рішення про те, як краще використовувати нові можливості на благо народу Шотландії.

Для Англії процес політичної деволуції мав свої особливості. Деволуція для Англії означала в значній мірі і перш за все вдосконалення системи управління в площині центр-периферія. Перспективи створення власних регіональних механізмів управління території при цьому були гранично мінімізовані і обмежені. Саме в Англії основною метою проведеної політики залишалося збереження ініціативи в забезпеченні балансу у взаєминах «центр-регіони», а модифікація інституційних основ функціонування системи управління була спрямована на оптимізацію та підвищення ефективності управлінської діяльності центральних органів влади. Це знайшло вираження в політичному курсі на адміністративну децентралізацію, а не функціональну деволуцію. На відміну від інших регіонів Великобританії Англія залишилася єдиною складовою її частиною, яка не мала власного парламенту і уряду. Власне, комбінована політична стратегія адміністративної і частково функціональної деволуції в Англії в певному сенсі базується на концепції конвергенції і орієнтована на подолання нерівномірності економічного розвитку території за рахунок розвитку міст мегаполісів і розгляду їх в якості експериментальних стендів з апробації і впровадженню найбільш ефективних технологій управління.

Процес деволуції характерний і для Уельсу. Результатом даного процесу є створення Національної асамблеї Уельсу – законодавчого корпоративного органу, який може приймати закони, що дійсні тільки на території Уельсу. Створення даного законодавчого органу стало можливим в результаті прийняття закону про керування Уельсом в 1998 році. Надання Уельсу права на вторинне законодавство, дозволило Національній асамблеї бути повністю самостійній у прийнятті відповідних законодавчих актів, але при цьому всі нормативно-правові акти мають відповідати законодавству, що видає Парламент Сполученого Королівства. Корпоративність Національної асамблеї Уельсу означає відсутність окремих органів виконавчої та законодавчої влади, оскільки вони об'єднані в Асамблеї.

Наступним кроком просування деволюції стає 2006 р. – прийнято другий Акт про управління Уельсом. Закон має два ключових елементи: 1. Поділ між Асамблеєю та Уельським урядом з метою забезпечення прозорості передачі законодавчої та виконавчої влади. На відміну від Акта 1998 р., Акт 2006 р. створював окремі виконавчий (Уряд Асамблеї Уельсу – Welsh Assembly Government) та законодавчий (Національна Асамблея Уельсу – National Assembly for Wales) органи. Більшість повноважень старої Національної Асамблеї передавалася Уряду Національної Асамблеї. 2. Посилення законодавчої влади Асамблеї шляхом упровадження нової категорії законодавства – Повноваження Асамблеї (Assembly Measures).⁸⁸ Відповідно до зазначеного законодавчого акта Асамблея отримувала повноваження у 20 делегованих «сфер компетенцій»: 1) сільське господарство, рибальство, лісне господарство; 2) стародавні пам'ятники та історичні будівлі; 3) культура; 4) економічний розвиток; 5) освіта та навчання; 6) навколишнє середовище; 7) пожежні та рятувальні служби; 8) харчування; 9) охорона здоров'я; 10) шляхи та транспорт; 11) житлове будівництво (планування); 12) місцеве самоврядування; 13) Національна Асамблея Уельсу; 14) державне управління; 15) соціальне забезпечення; 16) спорт та відпочинок; 17) туризм; 18) містобудування; 19) водопостачання та захист від повеней; 20) валлійська мова. Приклад сфер компетенції, які не були делеговані Національній Асамблеї: 1) поліція та кримінальне судочинство (провадження); 2) міжнародні відносини, оборона та питання безпеки; 3) соціальний захист та соціальна безпека.⁸⁹

Особливе місце в децентралізаційних процесах Сполученого Королівства займає деволюція в Північній Ірландії. «Особливість» даного процесу зумовлена сепаратистськими настроями ірландських націоналістів щодо виходу із складу Сполученого Королівства та приєднання до Республіки Ірландія. Ірландська провінція отримала самоуправління ще з 20-х років минулого сторіччя. В цей час загострювалося протистояння між протестантами та католиками – протестантська більшість здійснювала утиск прав католицького населення. Спочатку це привело до появи потужного правозахисного руху в Північній Ірландії, а згодом і до озброєного протистояння між республіканцями, лоялістами та британською армією.

Існує думка, що протистояння завершилось в квітні 1998 року підписанням Белфастської угоди. Відповідно до даної угоди: 1) оголо-

⁸⁸ Чабанова К. Особливості регіональної деволюції в Уельсі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 3 (43). С. 39.

⁸⁹ Там само. С. 39.

шувалося перемир'я та запровадження політики роззброєння серед бойових груп; 2) від центральної влади передавалися ширші повноваження місцевому законодавчому органу Північно-Ірландські Асамблеї та уряду, який було сформовано на її основі.

Відповідно до Закону про Північну Ірландію 1998 року, в провінції хоча і створювалися децентралізовані установи, проте система місцевого управління весь час перебувала на стадії реформування. Формування Асамблеї передбачалося виборчим шляхом. Виконавчу владу мав очолити перший міністр і заступник першого міністра, які мають рівний статус і повинні діяти спільно.

Деволуція дала можливість Асамблеї Північної Ірландії права законодавчого регулювання щодо деяких питань (відоме як «делегування повноважень»). В основному «делегування» знаходиться в економічній і соціальній сфері. Крім того, Асамблеї було надано право щодо «резервних питань», тобто ті, що належать до відання Великобританії, але за певних умов можуть делегуватися Асамблеї Північної Ірландії. З 12 квітня 2010 року до цієї категорії належать сфери поліції та кримінального правосуддя. Питання національного значення залишилися прерогативою центрального уряду і Вестмінстеру.

Питання, за якими Асамблея Північної Ірландії має повні законодавчі повноваження: охорона здоров'я та соціальні послуги, освіта, зайнятість населення, сільське господарство, соціальна безпека, пенсії та допомога на дитину, економічний розвиток, місцеве управління, питання охорони навколишнього середовища, включаючи планування, транспорт, культура і спорт, Громадянська служба Північної Ірландії, рівні можливості, справедливості і громадський порядок.

Уряд Великобританії залишає за собою повноваження в сферах: Конституція, передача королівського престолу, міжнародні зв'язки, оборони і збройних сил, національності, імміграції та притулку, вибори, національна безпека, атомна енергія, УК-широке оподаткування, валюта, присудження нагород, міжнародні договори, зарезервовані питання.

Також виокремлені повноваження, де законодавча влада зазвичай належить Вестмінстеру, але де Асамблея Північної Ірландії може видавати закони за згодою державного секретаря. До них відносяться: питання щодо вогнепальної зброї і вибухових речовин, фінансових послуг і регулювання пенсій, мовлення, імпорту і експорту, навігації і цивільної авіації, міжнародної торгівлі і фінансових ринків, телекомунікації та поштових витрат, берегової смуги і морського дна, дискваліфікації з членства Асамблеї, безпеки споживачів, інтелектуальної власності, децентралізованих інститутів.

Виконавча влада Північної Ірландії побудована так, щоб забезпечити поділ влади і інклюзивність. Вона очолюється Прем'єр

міністром і першим заступником Прем'єр міністра (які зобов'язані діяти спільно). Вона складається з 10 інших міністрів. Кожен міністр очолює свій власний відділ Північної Ірландії з відповідальністю за конкретну сферу політики. Прем'єр міністр Північної Ірландії відповідає за такі питання, як рівність, бідність і хороші відносини з місцевим населенням. Інші відділи: сільське господарство і розвиток сільських районів, включаючи рибальство; культури, мистецтва і дозвілля; освіти; зайнятості та навчання – в тому числі подальшого та вищої освіти; підприємства, торгівлі та інвестицій, довкілля – в тому числі і місцевого самоврядування; фінансів і персоналу; охорони здоров'я та соціальних послуг; регіонального розвитку – включаючи транспорт; соціального розвитку – включаючи соціальне забезпечення та пільги; справедливості – в тому числі поліцейських і судових функцій.

Отже, для Великої Британії питання децентралізації залишається досить актуальним, оскільки історичні провінції продовжують вимагати широкої автономії у здійсненні своїх повноважень, навіть у зовнішньополітичних відносинах. Наприклад, Шотландія відмовляється виходити зі складу Європейського Союзу, що призвело навіть до дискусій щодо виходу зі складу Королівської Співдружності.

Досить цікавий досвід децентралізації для України складає реформний процес країн Балтії. По-перше, зазначені країни також мають радянське минуле, для якого характерним є наявність слабких органів місцевого самоврядування, роздрібнення адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, прагнення країн Балтії до членства в ЄС, стає прикладом для України в проведенні демократизації політичної системи та модернізації системи публічного управління.

Після здобуття незалежності балтійських країн (Естонії, Литви та Латвії), гостро постало питання проведення реформи місцевого самоврядування, як основи для переходу від планово керованої економіки до ринкової. Першим кроком до реформи стали демократичні вибори до міських рад, проведені у Естонії, Латвії та Литві у 1989 р. Основною спільною рисою проведення таких перетворень у цих країнах була заміна відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління, успадкованої від СРСР. Для зазначених країн характерне майже одночасне реформування адміністративно-територіального устрою. Так, створення нової системи місцевого управління базувалось на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєднались відповідно у 1996, 1994 та 1999 рр.⁹⁰

⁹⁰ Лушагіна Т. Соловійова А. Децентралізація: уроки Балтії для України. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П.Могили. 2016. Вип. 272. Т.284. С. 81–86.

Основні завдання реформи місцевого самоврядування Балтійських країн:

- демократизація державної влади;
- децентралізація державної влади;
- залучення населення до місцевого управління;

Під децентралізацією розумілося демократичне обрання органів публічної влади, надання можливості територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення із повноваженнями в політичній та економічній сферах. Проте, реформа децентралізації показала, що для дотримання принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування в країнах Балтії необхідна ще й реформа адміністративно-територіального устрою. Адже, досить малі адміністративно-територіальні одиниці виявилися неспроможними фінансово себе утримувати. Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрізнялась від інших. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району.⁹¹

В Естонії з прийняттям закону «Про місцеве самоврядування» у 1989 р. як одного з найсуттєвіших компонентів децентралізації розпочалась адміністративна реформа. До 1993 рр. місцеве самоврядування здійснювалося на двох рівнях: перший – селища, села й міста, другий – повіти. Найсуттєвішою зміною, що відбулася під час реформи, можна вважати зміну дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу.⁹² Дана реформа надавала містам та сільським територіям статус самоврядних одиниць, за умови розроблення та впровадження програми соціально-економічного розвитку, перевіряючи таким чином готовність територіальної громади до децентралізованого управління. Після проведення адміністративно-територіальної реформи, в Естонії сформувалось однорівневе місцеве самоврядування, що включає міста та волості. В свою чергу система управління складається із місцевого і проміжного рівнів урядування.

Місцевий рівень складається з 215 місцевих самоуправлень, об'єднуючи 185 волостей і 30 міст. Керівника волості обирають її мешканці (слід враховувати специфіку даної країни: частина

⁹¹ Там само. С. 81–86.

⁹² Сergyгіна Т. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці. *Public administration aspects*. 2015. №4. С. 38.

населення позбавлена права голосу на національних виборах (так звані негромадяни), висувати свою кандидатуру і голосувати на виборах органів місцевого самоврядування можуть усі, хто постійно проживає у волості чи місті, це призводить до того, що волостю може керувати людина, яка не має права голосу). Для керівників волостей, які втратили посаду, надається право на 6 місяців отримувати зарплату, та 4 роки вони мають право бути керівниками структурних підрозділів нових місцевих самоуправлень.⁹³

Проміжний рівень включає 15 повітів (районів). Для даного рівня є характерним наявність державних органів управління та добровільних союзів самоуправлень, але власні органи самоврядування на рівні повіту відсутні. Хоча за період реформи загальна кількість муніципалітетів в Естонії скоротилася від 254 у 1995 році до 213 станом на початок 2016 року, певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами.⁹⁴

Досить цікавими для українського досвіду є нововведення в системі місцевого самоврядування:

– виконавчу владу повіту здійснює староста, який призначається урядом терміном на 5 років. При призначенні старости, міністр представляє його повітовому союзу місцевого самоврядування, який може висловити свою думку щодо кандидатури. Однак це не є правом вето на призначення;

– будь-які правові акти місцевого самоврядування повинні публікуватись в Інтернеті. Якщо ж документ не з'явився в мережі, акт не чинний. Акти місцевого самоврядування перевіряє повітовий староста або за власною ініціативою, або за скаргою людини. Після цього, якщо є підстави, староста вносить подання щодо незаконності акту і пропонує органу місцевого самоврядування внести у документ зміни. Таке подання зупиняє дію акта. А, щоби його поновити, коли місцевий орган самоврядування не згодний з рішенням, громада має звернутись в суд.⁹⁵

У грудні 2015 року уряд Естонії оприлюднив законопроект щодо нової, більш комплексної реформи. Дана реформа передбачає два

⁹³ Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. *УНІАН*. 31.01.2015. URL: <http://decentralization.unian.ua/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estoniji-dlya-ukrajini.html> (дата звернення: 24.01.2018).

⁹⁴ Лушагіна Т. Соловйова А. Децентралізація: уроки Балтії для України. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П.Могили. 2016. Вип. 272. Т.284. С. 81–86.

⁹⁵ Там само. С. 84.

етапи і має вступити в силу на момент проведення наступних місцевих виборів у жовтні 2017 року.

Особливості нової реформи:

- встановлення мінімального критерію до чисельності населення на рівні п'яти тисяч мешканців, що має гарантувати надання високоякісних публічних послуг;

- перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові стимули в формі державних грантів для тих, хто обрав шлях об'єднання;

- головам рад і мерам, чії повноваження припиняються в результаті об'єднання пропонується певна компенсація;

- для муніципалітетів з кількістю мешканців менше п'яти тисяч осіб (і, можливо, іншою), які не погоджуються на добровільне об'єднання, уряд планує ініціювати злиття на початку 2017 року без фінансових компенсацій.⁹⁶

Такий підхід має стимулювати формування дієвих територіальних громад низу, що має стати поштовхом до укрупнення малих адміністративно-територіальних одиниць шляхом добровільного об'єднання, коли громадяни самі усвідомлюють необхідність реформи. Для України зазначений аспект є чи не найбільш актуальним, оскільки дуже часто укрупнення територіальних одиниць викликає супротив і нерозуміння громадян, що веде до несприймання всього спектру реформ. Постає проблема нав'язування «зверху» територіальним громадам правил співжиття, але в такому випадку реформа просто не діє або затягується на десятки років.

Досвід Естонії є цікавим і з позиції що не вдалося зробити. Так, зважаючи, що більше половини волостей не досягають 2000 мешканців (у найменшій волості проживає взагалі трохи більше сотні людей), такі волості неспроможні надавати населенню усі, визначені законом, послуги, через слабку кваліфікацію працівників, що призводить до відпливу населення у міста і знелюднення сільських територій. Це розриває економіку, а місцеве самоврядування волостей фактично паразитує на міській інфраструктурі, не розвиваючи свою. Це призводить до того, що держава мусить централізувати частину послуг, наприклад – школи, громадський транспорт і т. п.

Розглядаючи процеси децентралізації Латвії, слід зазначити спільні характеристики з Україною:

⁹⁶ Янг Д. Міське самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf> (дата звернення: 24.01.2018).

- нерівномірний економічний розвиток територій;
- нерівномірні міграційні процеси, що посилює асиметрію розвитку.

Хоча Латвія розпочала процес реформування місцевого самоврядування на основі децентралізації влади відразу після відновлення незалежності, постало питання роздрібненості адміністративно-територіальних одиниць, що гальмувало передачу повноважень від центру на місця.

В 1993 році в Латвії було ухвалено концепцію реформи самоуправління в трьох головних сферах, що безпосередньо дотичні до реформи місцевого самоврядування і виступають єдиним комплексним підходом до реформного процесу: юридична реформа, фінансова реформа, адміністративно-територіальна реформа. Інтенсивності впровадження в Латвії зазначених реформ сприяв євроінтеграційний вектор, що увінчався успіхом у 2004 році, коли Латвія здобула членство в ЄС.

У 2009 році в Латвії відбувається велика реформа місцевого самоврядування на основі децентралізації управління. Відповідно до даної реформи, місцеве самоврядування врядування мало функціонувати в один рівень, який складається з 110 муніципалітетів і 9 міст. Було скасовано 26 районів і створено п'ять «планових регіонів». Регіони функціонують під наглядом міністерства, відповідального за регіональний розвиток, і не є власне адміністративно-територіальними одиницями, але їхні ради, уповноважені приймати рішення, складаються з членів обраних представників муніципалітетів. У 2015 році, зважаючи на те, що залишилася ще велика кількість малих муніципалітетів, Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку запропонувало подальшу територіальну реформу на 2021 рік з двома можливими моделями: одна модель передбачає 49 муніципалітетів та 9 великих міст, а друга модель – лише 29 місцевих органів влади.⁹⁷

Серед основних здобутків децентралізації в Латвії слід відмітити:

- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах;
- більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади;
- створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства;

⁹⁷ Там само.

- сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню;
- забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів;
- підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.⁹⁸

Серед негативних наслідків та перспектив децентралізації виокремлено:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні;
- зниження скоординованості виконання делегованих повноважень;
- гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.⁹⁹

Процес децентралізації в Литві також визначається своєю тривалістю. Виокремлюють чотири етапи реформування місцевого самоврядування на основі процесу децентралізації:

- перший етап – 1990–1997 рр. – введення адміністративно-територіальної реформи (створення децентралізованої системи та поступове її спрощення);
- другий етап – 1997–2005 рр. – ініціювання дискусії щодо розвитку регіональної політики (створення спеціальної робочої групи та прийняття за результатами її роботи Закону про регіональний розвиток);
- третій етап – 2005–2010 рр. – забезпечення підготовчого процесу щодо введення в дію вищевказаного закону (на цьому етапі розробка регіональної політики проводилася окремими державними адміністраціями);
- четвертий етап розпочався у 2010 р. – ліквідація окружних адміністрацій та створення рад регіонального розвитку (ключовий етап економічно орієнтованого соціального розвитку регіонів).¹⁰⁰

⁹⁸ Пігуль Н., Люта О. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 687.

⁹⁹ Там само. С. 684–688.

¹⁰⁰ Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 265–271.

Система місцевого самоврядування в Литві мала два рівні: вищий (регіони та великі міста, які знаходилися під юрисдикцією центральної влади) та нижчий (малі місцеві утворення). В результаті реформ було досягнуто таких успіхів:

- формування карти нових органів місцевого самоврядування;
- удосконалення законодавчої бази щодо діяльності органів місцевого самоврядування;
- ліквідація окружних адміністрацій.

Серед негативних аспектів даної реформи слід відмітити, що окремі міністерства та відомства не передали частину своїх повноважень місцевим органам влади, зосередження уваги на реформуванні органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, локальний рівень при цьому не обговорювався.

Отже, для сучасних децентралізаційних процесів в Україні є корисним досвід реформування системи місцевого самоврядування країн Балтії. По-перше, в умовах адміністративно-територіальної реформи (укрупнення адміністративних одиниць) необхідно прагнути до добровільного об'єднання територіальних громад, тільки в такому випадку можна буде говорити про їх ефективність. По-друге, виникає необхідність створення умов для прозорості прийняття рішень органами місцевого самоврядування. По-третє, необґрунтоване копіювання іноземного досвіду для України може призвести до адаптаційних проблем, що суттєво затягнуть реформу і можуть в такому разі виникнути проблеми з її ефективністю. Тому питання децентралізації в Україні, незважаючи на впровадження реформи, все ще залишається відкритим. У свою чергу, враховуючи зовнішньополітичну та внутрішньополітичну ситуацію в Україні (територіальні претензії, сепаратистські настрої), корисним стає досвід Великобританії в асиметричній деволюції.

Розділ V

ГЕНДЕРНО-ЗБАЛАНСОВАНА ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ

А. М. Іовчева

Сучасні тенденції розвитку світового політикуму все більше актуалізують питання місця і ролі жінок у політичному процесі. Присутність жінок в парламентах та інших інституціях владних структур дає змогу говорити про представництво інтересів жіночої частини населення, що слугує основним принципом побудови демократичної форми правління. В умовах пропагування демократичних цінностей в більшості розвинених країнах світу та євроінтеграційних процесів, гендерний аспект в політичному контексті набуває важливого значення для повноцінного функціонування політичної системи України.

У практичному аспекті важливість та актуальність даної тематики визначається:

- необхідністю удосконалення функціональної діяльності всіх інститутів політичної системи на демократичних засадах з врахуванням тенденцій розвитку світових інтеграційних процесів;
- важливістю запровадження антидискримінаційної політики у всіх сферах суспільно-політичного життя, зокрема що стосується жіночої частини населення;
- участь жінок в політичному середовищі постає як якісна альтернатива циркуляції політичної еліти та модернізації політичного процесу загалом. Дослідження доводять, що у сфері менеджменту,

управління й лідерства жінки проявляють більшу здатність до командної роботи, самовдосконалення, сприйняття інновацій та орієнтації на результат.

У цьому контексті дослідження особливостей реалізації гендерної рівності в політичній системі надасть змогу виробити нові та удосконалити існуючі механізми забезпечення гендерно-збалансованого представництва в українському політичному середовищі, що, в свою чергу, сприятиме модернізації політичної системи та реалізації зовнішніх євроінтеграційних стратегій України.

Загалом, поняття «гендерної рівності», відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків», визначається як «рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства»¹⁰¹.

Розвиток гендерної рівності в цьому сенсі розглядається як засіб збільшення можливостей для розвитку і свободи вибору жінок і чоловіків. Свобода вибору здійснюється, зокрема, щодо вибору конкретних стратегій поведінки в усіх сферах життєдіяльності протягом різних стадій життєвого циклу жінок і чоловіків. В суспільстві, де гендерна рівність визнається необхідною умовою розвитку, цей вибір відбувається без тиску з боку суспільства, без нав'язування стереотипів про модель поведінки представника конкретної статі, про необхідність жорсткого поділу праці за статтю, про спеціалізацію жінок і чоловіків у різних сферах життєдіяльності. Ресурси гендерно-збалансованого суспільства спрямовані на розвиток особистості, на створення умов для реалізації потреб в рамках сформованої системи цінностей індивіда незалежно від його належності до певної статі. Подібний підхід сприяє зміцненню людського потенціалу, як основної мети суспільного розвитку. Однак, потрібно наголосити на тому, що свобода вибору може існувати здебільшого в умовах економічного паритету між статями.

Потрібно зауважити, що висувається не тільки теза про важливість гендерної рівності з точки зору соціальної справедливості, а й теза про гендерну рівність як ресурс соціально-економічного розвитку. Це, в свою чергу, актуалізує питання інституціоналізації гендерної рівності в суспільстві. Інституціоналізація процесів розвитку гендерної рівності

¹⁰¹ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).

відбувається у багатьох державах, в міжнародних організаціях, великих компаніях. Наприклад, в кінці лютого 2011 року в ООН офіційно відзначили початок роботи нової структури «ООН-жінки»¹⁰², яка займається питаннями гендерної рівності та розширенням прав і можливостей жінок.

Тож, проаналізувавши основи реалізації гендерного паритету, можна зазначити, що *гендерна рівність в політичному середовищі виявляється:*

- у наданні рівних прав та можливостей чоловікам та жінкам щодо участі в суспільно-політичному середовищі;
- у рівному допуску представників обох статей до процесу прийняття рішень;
- у рівномірному представництві обох статей у політико-інституціональній системі держави тощо.

Критеріями виміру гендерної рівності в політичному процесі можна вважати:

- якісно-розроблене гендерне національне законодавство;
- участь жінок у прийнятті політичних рішень на вищих щаблях законодавчої та виконавчої влади;
- координована освітньо-пропагандистська діяльність громадського неурядового сектору та органів державної влади;
- гендерно-симетричне представництво чоловіків та жінок у структурах та діяльності політичних партій;
- злагоджена та комплексна робота жіночих неурядових громадських організацій;
- ефективне функціонування політико-інституціональних механізмів забезпечення гендерної рівності.

Актуалізація гендерної рівності та їх закріплення в нормативно-правовому полі набула свого активного розвитку після Другої світової війни. Саме з другої половини ХХ століття багатьма впливовими міжнародними організаціями (Організація Об'єднаних Націй (ООН), ЮНЕСКО, Європейської комісії з прав людини, Рада Європи тощо) було прийнято ряд стратегічно-важливих міжнародних документів, метою яких було запровадження рівних прав та можливостей як для чоловіків, так і для жінок у всіх суспільних сферах в більшості демократично-розвинених країн світу.

¹⁰² ООН Женщины / Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. URL: <http://www.un.org/ru/aboutun/structure/unwomen/> (дата звернення: 05.02.2018).

Створення додаткових засобів захисту прав жінок було визнано міжнародним співтовариством необхідним через факт недостатнього залучення жінок в суспільні процеси задля забезпечення рівності їх прав і можливостей. Однак, для того, щоб жінки змогли реалізувати загальні і універсальні права людини, виявилось недостатньо тільки формально зрівняти їх у правах з чоловіками, необхідно було створювати нові законодавчі норми, формувати механізми їх дотримання, а також сприяти зміні традиційних культурних норм і стереотипів фемінності/маскулінності.

Створення національного законодавства щодо гендерної рівності в Україні відбувалося в перехідний період трансформації політичної системи. Всі законодавчі акти, які регулюють положення жінок в суспільстві нерозривно пов'язані з міжнародними постановами стосовно гендерної проблематики. Для того щоб проаналізувати нормативно-правову базу, відповідно до якої регламентується реалізація гендерної рівності в політичному процесі України, пропонується поділити законодавство країни на декілька змістовних груп.

Першою законодавчою групою, яка безпосередньо пов'язана з регулюванням питань гендерної рівності в суспільстві загалом, і в політичному середовищі зокрема – є національне законодавство щодо забезпечення гендерної рівності в політичній системі. Основою будь-якого національного законодавства є Конституція, яка уособлює в собі набір нормативно-правових положень, які регулюють життя та розвиток держави. Положення про гендерну рівність в суспільно-політичному контексті можна зустріти і в ст. 21, 23, 24 Конституції України (далі – КУ). Саме в ст. 24 цього документу зазначається, що «рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці й здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством»¹⁰³. Однак, незважаючи на те, що основні принципи рівності прав, свобод та можливостей прописані в провідному законодавчому акті України, абсолютно відсутні положення, які описують механізми запровадження цих принципів. Узагальнені положення, які регламентують гендерні основи в суспільстві носять переважно описовий характер без поглиблення в процес регулювання даних питань.

¹⁰³ Конституція незалежної України: док., комент., ст.: у 3 кн. / ред. С. Головатий; упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. Київ: Укр. правн. фундація, 1995. Кн. I. 379 с.

Більш повно розкривають зміст та специфіку реалізації гендерних принципів спеціальні закони, які прийняті в Україні, й присвячені винятково регламентації гендерної проблематики. Так, наприклад, 8 вересня 2005 року в Україні був прийнятий закон, який має назву «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Прийняття даного закону було обумовлено актуалізацією в Україні зовнішніх євроінтеграційних орієнтирів та активним намаганням побудови Української держави як демократичної країни європейського взірця. Вже в ст. 3 Закону України (далі – ЗУ) «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» наводяться основні напрямки державної політики щодо становлення гендерно-збалансованого суспільства. Серед них можна зустріти наступні:

- недопущення дискримінації за ознакою статі;
- застосування позитивних дій;
- забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно-важливих рішень;
- забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків;
- виховання й пропаганду серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері;
- захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі¹⁰⁴.

Незважаючи на те, що дані напрямки державної політики щодо забезпечення гендерної рівності в українському суспільстві прописані досить чітко та ґрунтовно, постає питання щодо шляхів реалізації всіх вищезазначених аспектів. Окреме зацікавлення викликає положення про застосування позитивних дій, оскільки на сьогоднішній день в Україні законодавчо не прийнято та не створено жодного механізму щодо реалізації принципу позитивних дій, який передбачає застосування системи квот у політичній практиці України. Крім того, питання гендерного квотування в українському політичному середовищі є дуже непопулярним.

Окрему законодавчу групу становлять програми дій та національні стратегії, які приймаються державами задля встановлення гендерної рівності в суспільстві. Всі стратегії або програми дій мають часові межі та характеризуються постановкою завдань, які потрібно виконати у відповідні строки. Вивчаючи українські державні стратегії стосовно запровадження гендерної рівності у вітчизняний політичний процес,

¹⁰⁴ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).

потрібно зазначити, що всі стратегічні положення, щодо реалізації гендерної рівності в системі державних органів, визначаються нормативними актами, які сприяють формуванню гендерно-збалансованого українського суспільства загалом: «Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2001–2005 роки», Указ Президента України від 25 квітня 2001 року «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні», «Державна програма утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року», «Дорожня карта до рівності чоловіків і жінок – 2006–2010» Європейського Союзу, «Національний план дій щодо реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року» та Національний план дій «Жінки, мир, безпека», прийнятий на період до 2020 року. Однак, незважаючи на те, що нормативних актів, які визначають план дій щодо запровадження гендерної рівності в українському суспільстві є декілька, в жодному з них не прописано створення чітких та прозорих механізмів реалізації гендерної рівності. Так, наприклад, покажемо в даному випадку став «Національний план дій щодо реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року». Основною ціллю реалізації Програми стало забезпечення гендерної рівності в правовому полі, суспільно-політичному, економічному та фінансовому. Задля цього, відповідно до кожної з цих галузей було визначено ряд завдань, які мали бути реалізовані до 2016 року шляхом комплексного та поетапного запровадження основних положень Програми. Так, наприклад, поетапна реалізація Програми передбачала:

- аналіз діяльності секторів/областей, врахування помилок та недоліків, удосконалення методики з оцінювання і моніторингу гендерних програм національного, регіонального та місцевого рівнів, зокрема щодо впливу на суспільство;
- підготовка правового забезпечення діяльності з утвердження гендерної рівності органами публічної влади;
- впровадження системних змін в окремих секторах державного управління/областях;
- впровадження системних змін в усіх секторах державного управління/областях з врахуванням помилок при впровадженні гендерної рівності в пілотних зонах¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Проект концепції Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (утвердження гендерної рівності) на період до 2016 року» / Громадянське суспільство і влада. URL: http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/control/uk/discussion/ovv/project;jsessionid=6DF33F0C0381AF92D54464DB2112CED1?project_id=134023 (дата звернення: 05.02.2018).

Проте, наразі можна з впевненістю відмітити, що дана стратегія не була реалізована в повному об'ємі. Фактично, відсутність будь-яких значимих кількісних та якісних результатів доволі тривалого процесу реалізації гендерної рівності в Українській політичній системі, свідчить про негативну динаміку становлення гендерно-збалансованого суспільства. Питання гендерної рівності, зокрема в політичному середовищі, ніяким чином не регламентуються практичними механізмами, які, разом з тим, прописані в гендерному українському законодавстві. Становлення гендерно-збалансованої політичної системи не стимулюється та не актуалізується. Саме тому, і на рівні нормативно-організаційної регламентації, і на рівні суспільної свідомості, реалізація гендерної рівності не є пріоритетним для української державної політики, що, в свою чергу, уповільнює розвиток стабільного демократичного політичного середовища та громадянського суспільства в Україні.

Разом з тим, для аналізу гендерного паритету в політичній системі українського суспільства слід проаналізувати політико-інституціональні механізми гендерної рівності. Розглядаючи історичні передумови становлення сучасної політичної системи України, потрібно зазначити, що більшості постсоціалістичних країн Європи притаманна схожість в становленні та функціонуванні механізмів забезпечення гендерної рівності в політичних процесах. Це є наслідком того, що всі ці суспільства регламентувалися соціалістичною ідеологією та традиціоналізмом при побудові владних відносин. Після падіння Берлінської стіни та змін, які відбувалися наприкінці 80-х років XX століття, гендерна картина суспільства не змінилася на краще. Політичні та економічні перетворення в країнах Східної Європи поглибили та загострили гендерні відмінності в суспільстві. Патріархальна система влади залишилася недоторканою, традиціоналізм при побудові нових державних структур призвів до побудови демократії маскулінного типу, в той час як жінки, у переважній своїй більшості, були практично осторонь політичної дійсності. Після змін наприкінці 80-х – поч. 90-х рр. кількість жінок у представницьких органах влади пост-соціалістичних країн різко зменшилася, і вони стали непомітними в галузі управління та прийняття рішень. У цей період діяльність жінок у парламентах та урядах фактично не стимулювалася, особливо в республіках колишнього Радянського Союзу та Центрально-Східної Європі. Україна не стала винятком із цієї ситуації.

Разом з тим, перебудова ціннісно-нормативної та інституційної структури нових трансформованих суспільств відбувалася відповідно до європейських стандартів. Цей процес передбачав розробку нових

стандартів рекрутування політичної еліти відповідно до принципів гендерного збалансування. Тож, незважаючи на негативне ставлення суспільства до фемінізму та жіночих ініціатив, починають розвиватися численні жіночі організації та рухи, які, проте, в процесі реалізації власних політичних та громадських ініціатив зустрічаються з численними структурними та функціональними обмеженнями. Саме тому, постає необхідність створення спеціальних національних механізмів, які б стимулювали ефективне просування жінок в управлінні та прийнятті рішень. Рішення цього питання стало стратегічним для новостворених демократично-орієнтованих держав, серед яких була й Україна. Особливістю є те, що історичні перебудови, які відбулися в недалекому минулому нашої держави сприяли утворенню нової системи політико-владних відносин, які, з однієї сторони, досі пов'язані з колишніми формами суспільно-політичного функціонування, однак, з іншої – мають на меті створення нової державної моделі за європейським взірцем.

Актуалізація гендерної рівності в українському політичному середовищі почала відбуватися зі здобуттям Україною незалежності. Однак, зазираючи назад потрібно зазначити, що за часів існування Радянського Союзу жіноче представництво складало близько 33 % від загальної кількості народних депутатів Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР). Одночасно, незважаючи на факт присутності значної кількості жінок в найвищому законодавчому органі УРСР, їх присутність була формальною. Вже з початком трансформаційних процесів в українському суспільстві та намаганням побудувати нову демократичну державу, відбулося різке зниження представництва жінок в органах державної влади. Так, відсоток жінок, які потрапили до Верховної Ради України після виборів 1990 року складав лише 2,5 % (11 жінок-депутатів: 6 від Комуністичної партії України і 5 на платформі Народного Руху). Вже пізніше, в 1993 році, серед більш ніж тисячі політичних, державних і громадських діячів країни налічувалися лише 24 жінки¹⁰⁶. В цей період спостерігається абсолютна пасивність жінок у суспільно-політичній сфері. Як результат, після виборів 1994 року представництво жінок у Верховній Раді України становило лише 4,2 % (19 жінок) від загальної кількості депутатів¹⁰⁷. Проте, незважаючи на низький відсоток жінок в українському парламенті, на політичній арені з'являються нові

¹⁰⁶ Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://portal.rada.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).

¹⁰⁷ Там само.

харизматичні жінки-політики, які відіграють впливову роль в політичній дійсності того часу.

В той же час, паралельно починає активно розвиватися жіночий рух. Спершу, через відсутність діалогу органів влади з громадськими організаціями, жінки, які були представлені в політичній та громадській сферах, фактично не співпрацювали. Політичні діячі не намагалися залучитися підтримкою громадського сектору, а діяльність жіночих неурядових громадських організацій, в свою чергу, ніяким чином не зачіпала політику. Однак згодом, динамічний розвиток жіночого громадського сектору як на всеукраїнському, так і на регіональному рівнях, почав оформлюватися в окремі жіночі політичні сили. Так, у 1997–98 рр. створюються перші жіночі політичні партії: «Всеукраїнська партія жіночих ініціатив», «Жінки України» та «Жіноча народна партія» (об'єднана), основною метою яких було представництво жінок в органах державної влади. Вже згодом Міністерством Юстиції України було зареєстровано ще дві політичні партії жіночого спрямування: партія «Солідарність жінок України» (1999 р.) і Всеукраїнське об'єднання «Жінки за майбутнє» (2001 р.). Звісно, побудова політичних сил за статевим принципом вважається в політичній практиці явищем парадоксальним, однак, зважаючи на тогочасний абсолютний гендерний дисбаланс в українському суспільстві загалом, і в політичній сфері зокрема, подібний прояв жіночої активності був повністю виправданим. Активізація громадського сектору призвела до збільшення представництва жінок в українському парламенті після виборів 1998 року. Їх кількість становила більше ніж 8 % депутатського корпусу.

Забігаючи вперед, потрібно зазначити, що Верховна Рада VIII скликання має найбільше жінок-народних депутатів за всю історію незалежної України. Так, до парламенту обрано 47 жінок, або 11,1 % загального складу. Для порівняння в результаті парламентських виборів 2002 року відсоток жінок у Верховній Раді України склав 5,1 % (23 жінки)¹⁰⁸. В цьому аспекті, можна сказати, що прослідковується позитивна динаміка. Втім, до світової практики ще далеко – в середньому, в парламентах світу 22 % жінок, а в Європі цей показник сягає 25 %.

Разом з тим, потрібно відмітити, що відповідно до зниження вертикалі органів виконавчої та законодавчої влади представництво жінок стрімко зростає. Фактично, це можна пояснити характером процесу розподілу ресурсів, який зі зростанням по владній вертикалі

¹⁰⁸ Там само.

стає більш жорстким та закритим, що, в свою чергу, призводить до уповільненої циркуляції еліт, в тому числі, і з гендерної точки зору. Так, наприклад, аналізуючи жіноче представництво в органах місцевого самоврядування, можна побачити, що частка жінок на місцевому рівні набагато більша, ніж у вищих державних структурах України. Зокрема, за даними 2010 року від Українського жіночого фонду кількість жінок серед депутатів обласних рад складає 12 %, серед депутатів районних рад – 23 %, депутатів міських рад – 28 %, депутатів селищних рад – 48 % і серед депутатів сільських рад 51 % жінок¹⁰⁹. Існування, фактично, гендерного паритету в системі місцевих органів влади підтверджує факт високого рівня суспільно-політичної активності українок. З іншого боку, зменшення відсотку жінок пропорційно до зростання вертикалі органів виконавчої та законодавчої влади свідчить про факт відсутності повноцінних механізмів забезпечення рівних прав і можливостей для жінок та чоловіків для участі у процесі прийняття управлінських рішень на вищих державних рівнях.

Разом з тим, безпосередню роль у створенні гендерно-збалансованого суспільства відіграють національні інституціональні механізми забезпечення гендерної рівності. Інституціональні механізми забезпечення гендерної рівності можна визначити як сукупність органів та установ у різних галузях державної (законодавчої, виконавчої та судової гілок влади), а також незалежні та консультативні органи, які спрямовані на досягнення гендерної рівності у всіх сферах суспільства.

Останні тенденції в розвитку національних інституціональних механізмів у більшості демократичних країн світу, включають наступні організаційні зміни: модернізація координаційних центрів у державних структурах, створення гендерних відділів у різних міністерствах, створення міжвідомчих комітетів та цільових груп, а також співпраця з неурядовими організаціями.

Всі національні політико-інституціональні механізми забезпечення гендерної рівності в Україні можна поділити на наступні групи:

1. Вищі державні установи.

- Верховна Рада України (далі – ВРУ).
- Кабінет Міністрів України.
- Міністерство соціальної політики України, яке є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань

¹⁰⁹ Гендерна арифметика влади / Український жіночий фонд. Київ, 2010. 8 с.

забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Дане відомство виконує наступні завдання: координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, спрямованих на впровадження гендерної рівності; проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення гендерної рівності; здійснює розроблення заходів, спрямованих на реалізацію забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства; формує Національний план дій шод впровадження гендерної рівності; здійснює контроль за дотриманням гендерної рівності при вирішенні кадрових питань у центральних та місцевих органах виконавчої влади; організовує навчання державних службовців з питань реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; вносить пропозиції щодо застосування позитивних дій та їх припинення; здійснює співпрацю з міжнародними організаціями стосовно питань дотримання міжнародних стандартів рівних прав та можливостей жінок і чоловіків ¹¹⁰.

2. Центральні органи виконавчої влади, до складу яких входять:

– заступники міністрів та заступники керівників, на яких покладено забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок;

– радники міністрів з гендерних питань при Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерстві внутрішніх справ України, до обов'язків яких входить аналіз стану діяльності органів внутрішніх справ стосовно дотримання вимог законодавства в галузі прав людини та гендерних питань, внесення пропозицій щодо забезпечення участі органів внутрішніх справ в реалізації гендерної політики, інформування керівництва міністерства щодо наукових досліджень з прав людини та гендерної рівності, здійснення моніторингу стану дотримання прав людини та впровадження гендерних питань у діяльність МВС України, сприяння розробці та впровадженню програм з прав людини і гендерної рівності в навчальних закладах МВС України тощо;

– експертні робочі групи з впровадження гендерних підходів при 38 центральних органах виконавчої влади ¹¹¹;

3. Регіональні та місцеві установи. Механізми реалізації гендерної рівності на місцевому рівні в Україні функціонують винятково в

¹¹⁰ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).

¹¹¹ Там само.

системі органів влади. Так, в системі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування діють наступні структурно-функціональні одиниці:

– Координаційні ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми, які створені та діють при 20 обласних державних адміністраціях України.

– Обласні гендерні центри, які здійснюють інформаційно-методичну підтримку діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, освітніх установ, громадських об'єднань з питань гендерної політики;

– Радники голів з гендерних питань, які призначені у 18 обласних державних адміністраціях України¹¹².

4. Спеціальні органи з питань забезпечення гендерної рівності.

Єдиним відповідним спеціалізованим органом в Україні є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який згідно з Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок», здійснює контроль за дотриманням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, розглядає скарги на випадки дискримінації за ознакою статі та у щорічній доповіді висвітлює питання додержання рівних прав і можливостей жінок й чоловіків¹¹³.

Ще одним не менш важливим, показником ефективної реалізації гендерного паритету в політичному середовищі є запровадження гендерної рівності в діяльності українських політичних партій. Потрібно зазначити, що в жодному із статутів політичних сил, які входять до складу українського парламенту, окрім загальних визначень рівних прав та можливостей, не закріплено жодного конкретного положення направлено на реалізацію гендерної рівності в структурі партії, в тому числі, і що стосується політики позитивних дій.

Показовим є те, що якщо розглядати загальну кількість зареєстрованих членів в кожній політичній партії, яка представлена в парламенті, то можна побачити що відсоток жінок складає в середньому від 30 % до 50 % від загальної кількості, що означає високу політичну активність українок. Проте, чим вищий рівень партійної ієрархії будь-якої політичної сили, тим менший відсоток жіночого представництва. Це наштовхує на думку, що незважаючи на

¹¹² Громадський моніторинг Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві (до 2010 р.) / Магдюк Л. та ін.; Жіночий консорціум України. Київ, 2011. 68 с.

¹¹³ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).

пропаговані політичними силами ідеї рівності можливостей, внутрішньо-партійний менеджмент українських політичних партій є абсолютно неефективним щодо регулювання питань гендерно-збалансованого представництва в політичному процесі країни. Дослідження Українського фонду виявило, що відсутність жінок на керівних політичних посадах пояснюється суб'єктивним наданням переваги більш професійним та конкурентоспроможним кандидатам, і це, як показує практика, чоловіки. Водночас, діяльність із цілеспрямованого залучення, навчання та підсилення ролі жінок у роботі своєї політичної сили не викликає інтересу в більшості опитаних партій¹¹⁴.

На відміну від європейських політичних партій абсолютна більшість українських політичних сил не мають у своїй структурі жіночих об'єднань, які стимулюють питання жіночого представництва в політичному процесі. Проте, серед українських політичних партій існують декілька, які є винятково жіночими. Це, як вже зазначалося, політична партія «Жінки України» (1997 р.), партія «Солідарність жінок України» (1999 р.) та Всеукраїнське політичне об'єднання «Жінки за майбутнє» (2001 р.). Стратегічною метою кожної з даних політичних сил є встановлення гендерного паритету в українському суспільстві.

Однак, діяльність українських жіночих політичних партій має досить специфічний характер. Замість того, щоб об'єднати зусилля у досягненні фактично однієї мети, консолідуватися під час виборчого процесу та створити потужну політичну силу, яка відіграє помітну роль в українській політичній дійсності, кожна зі згаданих політичних партій функціонує в режимі конкуренції між собою. Крім того, спостерігається слабкість політичної ідеології та недосконалість програм даних політичних партій. Як результат – ні одна з жіночих партій жодного разу не була обрана до Верховної Ради України, набираючи в середньому до 1 % голосів на виборах¹¹⁵.

Ключова роль в залученні уваги громадськості до питань гендерної рівності в суспільстві відіграють неурядові громадські організації. Саме неурядовий сектор актуалізує питання, які є важливими для розвитку демократії та громадянського суспільства. Зокрема, жіночі НГО – це громадський механізм впливу на державну політику з метою трансляції питань, які є принциповими для реалізації питань гендерної рівності в суспільстві.

¹¹⁴ Збільшення представництва жінок у процесі прийняття рішень в політичних партіях: Звіт за результатами опитування політичних партій, представлених у Верховній Раді України / Український жіночий фонд. Київ, 2010. 10 с.

¹¹⁵ Офіційний веб-сервер Центральної виборчої комісії України. URL: <http://www.cvk.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).

Інституалізація та організація діяльності українських жіночих організацій відбувається наприкінці 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. як об'єктивний наслідок політичних та соціальних змін, що розпочалися в суспільстві. Виникає реальне підґрунтя для поширення жіночих ініціатив. Здобувши незалежність, Україна підтримала основні принципи гендерного балансу визначені міжнародним світовим співтовариством, та заклала правові основи рівноправної участі жінок в усіх сферах суспільного життя. Основна діяльність новостворених жіночих НГО носила переважно освітньо-інформаційний характер. Однак, вже з 1993 року, коли почали спостерігатися перші прояви взаємодії держави з жіночими НГО, діяльність жіночих неурядових організацій починає розширюватись та набувати концептуальної оформленості. На сучасному етапі в Україні зареєстровано понад 45 всеукраїнських жіночих організацій та біля 1500 місцевих громадських організацій, які покликані захищати та реалізовувати права та можливості українських жінок¹¹⁶. Відповідно до пріоритетних напрямків діяльності, доцільно було б розділити існуючі українські жіночі НГО на наступні групи:

- НГО ділових жінок – жіночі об'єднання, які мають на меті вирішення питань гендерної рівності в економічній сфері;
- політично-орієнтовані жіночі організації – жіночі НГО, діяльність яких спрямована на забезпечення гендерно-збалансованого представництва в політичній системі України;
- організації професійної діяльності жінок – об'єднання жінок за принципом професійної схожості;
- культурно-освітні організації та центри гендерних досліджень – жіночі НГО, які презентують інтереси жінок в культурно-освітній галузі та здійснюють гендерний аналіз українського суспільства;
- охороноздоровчі жіночі НГО – громадські організації, які направлені на захист жіночого здоров'я та боротьбу з будь-якими проявами насильства щодо жінок та дітей.

Звісно, не можна однозначно стверджувати, що діяльність будь-якої НГО відбувається винятково в одній площині (економічній, політичній, освітній, тощо). Зазвичай кожна з жіночих організацій спрямована на реалізацію цілої низки стратегічних завдань в різних суспільних сферах. Особливої уваги заслуговують об'єднання жіночих НГО, які спрямовані на консолідацію зусиль задля досягнення спільної мети та реалізації спільних проектів.

¹¹⁶ Офіційний веб-портал Міністерства юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).

Проте, необхідно зауважити, що попри величезну кількість жіночих громадських об'єднань в українському суспільстві все ще залишається відкритим питання громадських інституціональних механізмів забезпечення гендерної рівності. Нестабільність фінансування та відсутність повноцінної взаємодії з органами державної влади призводять до фрагментарних результатів діяльності українських жіночих організацій. При всій множинності жіночих НГО дуже небагато з них налагоджують прямий діалог з владою, тим більше вимагають від неї підзвітності. Звісно, не можна не відзначити позитивну роль численних дискусій щодо встановлення гендерного паритету в українському політичному середовищі, які відбулися з ініціативи жіночих НГО за участю жінок-політиків регіонального та національного рівнів в останні 10 років. Завдяки цим обговоренням, сформувався цілий прошарок жінок-аналітиків і дослідників, членів асоціацій та виборчих комісій, які професійно освоюють і ретранслюють іншим основні принципи входження в політику.

На додаток, потрібно звернути увагу на те, що діяльність багаточисельного жіночого громадського сектору в Україні залишається поза увагою засобів масової інформації, що в свою чергу призводить до низького рівня обізнаності громадян України стосовно можливості отримання допомоги у разі необхідності.

Разом з тим, складність ситуації в Україні полягає не тільки в недосконалому гендерному законодавстві, не ефективній діяльності політичних механізмів та громадського сектору, але й тим, що в українському суспільстві загалом не відбувається усвідомлення необхідності запровадження принципів гендерного паритету в політичному середовищі. Досвід країн Південно-Східної Європи щодо запровадження гендерної рівності в політичному середовищі довів, що законодавче закріплення гендерної рівності є необхідним, але недостатнім для досягнення паритетної демократії в суспільстві. Важливою умовою гендерно-збалансованого політичного процесу є реальне усвідомлення та прийняття суспільством основних принципів рівності прав і можливостей чоловіків та жінок у цій галузі. Тобто, встановлення гендерної рівності в політичному процесі знаходиться в прямій залежності від політико-культурних норм, які панують в суспільстві.

У цьому контексті, необхідним є визначення відповідної гендерної складової політичної культури, яка характеризується побудовою спеціальної системи політичних поглядів та відносин на основі гендерних уявлень та переконань. Гендерна складова політичної культури безпосередньо впливає на процес реалізації влади, а її

власний розвиток знаходиться одночасно в залежності від політичних перетворень та гендерних стереотипів соціуму.

Гендерні стереотипи, в загальному розумінні, стосуються соціальних образів жіночності (фемінінності) й мужності (маскулінності).

Сутнісні властивості гендерних стереотипів збігаються з властивостями стереотипів соціальних:

– по-перше, гендерні стереотипи носять емоційно-оцінюючий характер. Оцінка закладена в будь-якому гендерному стереотипі – слабкість жінки та чоловіча відвага, жіноча чутливість, емоційність та чоловіче самовладання. Причому слід враховувати, що, по-перше, ця оцінка відображає насамперед внутрішньогрупову систему цінностей, а, по-друге, дана оцінка може мати різні вектори сприйняття (чоловіки орієнтовані на досягнення мети – чоловіки амбітні, жінки емоційні та чутливі – жінки примхливі).

– по-друге, гендерні стереотипи стійкі та стабільні. Наприклад, сучасні уявлення про особливість жіночої емоційності та середньовічні погляди на нездатність жінки контролювати свої почуття виглядають майже ідентичними, так само як не змінилися протягом століть уявлення про кореляцію влади з чоловічим – розумним, справедливим, не підвладним емоціям – стилем поведінки. Також можна прослідкувати відповідність сучасних стереотипів щодо чоловічої незалежності та відповідальності з середньовічними уявленнями про те, що чоловік повинен нести відповідальність за жінку. Однак, як і всі соціальні стереотипи, гендерні стереотипи піддаються зміні відповідно до того, як змінюються соціальні уявлення та норми. Стереотипність мислення щодо чоловіків та жінок (в загальному вигляді, без врахування вікових та національних ознак) за останні 100 років, безумовно, зазнала змін. На сьогодні вже не існує однозначних соціально-розділених уявлень про чоловіка як єдиного годувальника й захисника сім'ї та жінки як слабкої та абсолютно безпорадної істоти. Такі зміни були обумовлені збільшенням ролі жінки у суспільно-виробничому середовищі протягом XX століття. Тим не менш, можна констатувати, що зміни гендерних стереотипів відбуваються набагато повільніше ніж зміни соціальних реалій.

– по-третє, гендерним стереотипам властивий високий ступінь єдності уявлень. Дослідники визнають образи маскулінності та фемінінності стереотипними, якщо вони розділяються, принаймні, трьома четвертинами індивідів у межах однієї соціальної спільноти¹¹⁷.

¹¹⁷ Ashmore R., Del Boca F. The Social Psychology of Female-male Relations: A Critical Analysis of Central Concepts. New York, 1986. P. 71–74.

– по-четверте, гендерні стереотипи є нормативними. Оскільки уявлення про те, яким повинен бути «справжній чоловік», як має поводити себе в тій чи іншій ситуації жінка, і навіть як їм одягатися є соціально-усталеними поведінковими нормами, з якими представники обох статей не можуть не рахуватися¹¹⁸.

Стереотипізації піддається також набір соціальних ролей. Соціальна роль – це модель поведінки, що очікується в суспільстві та регламентується правами й обов'язками, що закріплені за певним соціальним статусом. Окремою підгрупою соціальних ролей можна виділити гендерні ролі, які також включають в себе моделі поведінки, специфічний набір вимог і очікувань, що висуваються суспільством до представників чоловічої чи жіночої статі. Стереотипність уявлень щодо гендерних ролей в суспільстві традиційно пов'язує чоловічу діяльність з публічною сферою – активною участю в суспільно-політичних процесах, а жіночу, в свою чергу, з приватною – сферою сім'ї, дому та виховання дітей.

Саме подібна гендерна стереотипізація мислення щодо розподілу соціальних ролей в суспільстві, як уявляється, стоїть на заваді гендерно-збалансованого політичного процесу.

Трансформаційні політичні процеси та становлення багатопартійної парламентської демократії в постсоціалістичних країнах світу, до яких належить й Україна, виявили проблемність у сфері сприйняття суспільством паритетності соціальних ролей чоловіків та жінок, зокрема в політичному контексті. Як виявилось, суспільна думка щодо ролі та функцій жінок в суспільстві носить винятково традиційно-патріархальний характер, і жінка як активний суспільно-політичний актор, загалом не сприймається соціумом.

Проаналізувавши політичне сьогодення, можна зробити висновок, що для більшої частини партійної номенклатури і державного чиновництва України ідея гендерної рівності були і певним чином залишаються компонентами ідеології, яка є запозиченою із західної культури, насадженою та непритаманною для традиційних умов розвитку українського суспільства. Саме в даному контексті актуалізації набуває гендерна стереотипізація соціальних ролей в українському суспільствах.

Найбільш розповсюдженими поглядами в Україні є негативні оціночні судження і уявлення суспільства про непридатність жінок для

¹¹⁸ Рябова Т. Гендерные стереотипы и гендерная стереотипизация: методологические подходы. *Гендерные стереотипы в социокультурных процессах средних городов России (Региональные аспекты): материалы круглого стола*. 2001. Иваново: Российский межвузовский центр гендерных исследований. 82 с.

великої політики. Поширеність і стійкість цих стереотипів пов'язана з амбівалентністю їх походження. З одного боку, вони мають реальні підстави в економічному й соціальному житті суспільства, з іншого боку, оцінка цих підстав часто носить гіпертрофований характер і породжує міфотворчість, навмисно або ненавмисно обмежуючи залучення жінок до політичних процесів. Необхідно відзначити, що серед основних стереотипів, які стоять на заваді побудови розвинутого гендерно-симетричного суспільства та залученні жінок до українського політикуму, можна виокремити наступні:

1. Політика – це сфера діяльності, якій притаманна жорстокість та безпринципність, а жінки морально і психологічно не готові бути залученими до подібної діяльності. Саме тому, у суспільній думці українців панує думка, що політика має вироблятися переважно чоловіками, так як вони за моральними та психологічними характеристиками більш здатні до подібної специфіки політичної діяльності¹¹⁹.

2. У політику проходять за принципом професіоналізму, а не статі, тому обрані депутати, серед яких об'єктивно превалюють чоловіки, не гірше за жінок знають їх проблеми та способи вирішення цих проблем. Так, наприклад, більшість українського населення віком від 18 до 30 років, вважає, що від статті особи можливість посісти керівну посаду в органах управління державою – не залежить¹²⁰.

3. Жінки-політики можуть знати, як розподілити кошти, але вони не знають, як їх здобути. Місце жінок – в соціальних комітетах. В силу традиційних ролей, які виконувались жінками в суспільстві, їх діяльність в політичному середовищі полягає в роботі комісій і комітетів, які мають за мету вирішення кола проблем, пов'язаних, переважно, з охороною здоров'я, освітою, соціальним забезпеченням і т.д. Так, переважна кількість українців (близько 40 %) вважає, що жінки є кращими виконавцями, аніж керівниками і сфера їх діяльності – це вирішення питань культурного, соціального та гуманітарного характеру¹²¹.

4. Жінки втрачають свій жіночий образ у політиці. В контексті даного твердження потрібно виокремлювати два аспекти: зміна зовнішнього вигляду або зміна стилю поведінки.

5. На відміну від чоловіків, жінки наділені нераціональним мисленням та нездатні приймати швидкі й однозначні рішення, яких подекуди вимагає політико-управлінська діяльність.

¹¹⁹ Гендерні стереотипи та ставлення громадськості до гендерних проблем в українському суспільстві / Ю. Саєнко та ін.; Інститут соціології НАН України. – Київ: ВАІТЕ, 2007. С. 37.

¹²⁰ Там само. С.35.

¹²¹ Там само. С.39.

6. Жінка, в першу чергу, повинна залишатися дружиною і матір'ю. Реалізація суспільно-політичної кар'єри є практично неможливою у поєднанні з добросовісним і сумлінним виконанням сімейних та материнських обов'язків. Так, за результатами соціологічних досліджень, більшість українців вважають, що забезпеченням сімейного затишку має займатися винятково жінка, для якої поєднання політичної кар'єри та сімейних обов'язків є неможливим¹²².

7. Жінка за своєю природою та психоемоційними характеристиками не може бути ефективним та успішним політиком. А якщо вона все ж таки виявилася хорошим політиком, то це лише тому, що за допомогою реалізації кар'єрних амбіцій вона компенсує невдачі в особистій сфері.

Потрібно зазначити, що існування гендерних стереотипів в суспільстві відіграє вкрай негативну роль у побудові повноцінних політико-владних відносин в суспільстві. Це обумовлюється тим, що:

– по-перше, гендерні стереотипи є уявленнями, які практично однозначно розділяються більшістю членів суспільства. Відповідно до цього, людина, бажаючи бути соціально прийнятною, намагається відповідати існуючим стереотипам, трансформуючи власну поведінку до відповідних соціально-погоджених моделей.

– по-друге, гендерні стереотипи можуть здійснювати вельми негативний вплив на мотивацію та професійні досягнення жінок.

Саме тому, механічне збільшення кількості жінок в державницько-управлінському секторі шляхом виняткової імплементації позитивних дій не тільки не вирішить проблему гендерної асиметрії в органах державної влади, а й призведе до дестабілізаційних політичних процесів в суспільстві. Звісно, принцип гендерного квотування може стати корисним при становленні гендерно-симетричної політико-владної структури, однак, лише якщо він буде запроваджений в комплексі різноманітних заходів, які будуть включати в себе:

1. Першим основоположним стратегічним кроком має стати підвищення рівня гендерної складової політичної культури суспільства, зокрема трансформація гендерних стереотипів щодо розподілу гендерних ролей в суспільно-політичному середовищі. Звісно, поліфункціональність феномена політичної культури визначає складний та неоднозначний характер її динаміки. Основний можливий шлях модернізації гендерної політичної культури та трансформації гендер-

¹²² Гендерні стереотипи та ставлення громадськості до гендерних проблем в українському суспільстві / Ю. Саєнко та ін.; Інститут соціології НАН України. – Київ: ВАІТЕ, 2007. С. 43, 70.

них стереотипів є ґрунтовна та комплексна інформаційно-просвітницька робота за допомогою ЗМІ, системи гендерної освіти, реалізації спеціальних освітніх заходів тощо.

2. Другим, не менш важливим, кроком забезпечення гендерної рівноваги в суспільстві є підвищення мотивації жінок брати активну участь в суспільно-політичних процесах. Питання мотивації є визначальним в даному контексті. Жодні формальні інституціональні заходи, спрямовані на досягнення гендерного паритету в суспільстві, не будуть ефективними, якщо у представниць жіночої статі буде відсутня зацікавленість у суспільно-політичній активності. Мотивування жінок бути політично-активними має відбуватися, в першу чергу, шляхом підвищення рівня політичної культури, збагачення їх політико-правових знань.

3. Наступною необхідною умовою забезпечення гендерної рівності в суспільно-політичному середовищі є гендерно-врегульована політика держави. Переважно, мова йде про соціальну політику. Гендерний підхід в соціальній політиці спрямований на виявлення та усунення впливу соціальних програм і політичних дій, які поглиблюють або відтворюють гендерну нерівність в суспільстві. Напрямок соціальної політики стосовно жінок розглядають в рамках соціологічного підходу – фамілізації. Фамілізація – підхід, в рамках якого соціальне становище жінки розглядається через призму сімейної політики та інтересів сім'ї¹²³. Реакцією на фамілізацію державної політики є феміністська ідеологія дефамілізації. Дефамілізація – підхід, в рамках якого соціальне становище жінки визначається створенням таких умов, в яких вона може підтримувати свій статус в суспільстві незалежно від сімейних обставин та внутрішньосімейних відносин¹²⁴.

4. Розробка та реалізація гендерно-збалансованого законодавства, зокрема імплементація політики позитивних дій. Дане питання є дуже делікатним і потребує продуманих та обґрунтованих кроків. По-перше, потрібно пам'ятати, що законодавче закріплення гендерного квотування в політичному середовищі має відбуватися лише після того як з'явиться відповідний відсоток компетентних, вмотивованих до політичної діяльності, жінок. По-друге, задля ефективної імплементації політики позитивних дій потрібно визначити, який різновид квотування буде найбільш доцільним для даної політичної системи.

¹²³ Рабжаева М. Гендерные аспекты социальной политики: стратегии и уровни реализации / Летняя школа «Общество и гендер». Рязань, 2003. URL: <http://www.gender-cent.ryazan.ru/rabzhaeva.htm> (дата звернення: 05.02.2018).

¹²⁴ Там само.

Так, наприклад, для країн перехідного типу найбільш оптимальним є поступове введення гендерних квот починаючи з виборчих списків політичних партій. І, по-третє, принциповим є те, що політика позитивних дій – це тимчасовий захід, який після досягнення мети має бути скасований.

Потрібно наголосити на тому, що реалізація всіх цих заходів має відбуватися комплексно та послідовно, виключаючи фрагментарне застосування окремих положень, інакше досягнення ефективних результатів в даному контексті буде неможливим.

Важливим компонентом успішної реалізації майже всіх перелічених вище заходів є освітньо-просвітницька діяльність. Вона має бути направлена на досягнення наступних завдань: трансформація гендерних стереотипів, підвищення рівня політичної культури та політико-правових знань населення, стимулювання мотивації жінок брати активну участь в процесі прийняття політичних рішень. Відповідно до визначених завдань, вважається за доцільне, поділити весь комплекс освітніх заходів на:

- реалізацію гендерного підходу в системі загальної освіти середньої та вищої школи;
- інформативно-просвітницьку діяльність, спрямовану на підвищення рівня політико-правових знань жінок.

Гендерний підхід в освіті – це індивідуальний підхід до виявлення у людини своєї особистості, що надалі надає їй свободу вибору напрямку самореалізації, допомагає бути гнучкою та вміти використовувати різні моделі поведінки. Даний підхід орієнтований на ідею рівності незалежно від статевої приналежності, що дозволяє чоловікам і жінкам по-новому оцінювати свої здібності та можливості. Окрім того, він допомагає визначати перспективи життєдіяльності, активізувати особистісні ресурси для вибору суб'єктивних стратегій самореалізації та оптимізації міжособистісних відносин¹²⁵.

Аналізуючи запровадження гендерного підходу в українську систему освіти, можна також помітити відсутність системності та впорядкованості даного процесу. Початкова та середня освітні ланки загалом позбавлені дисциплін гендерного напрямку. У 2010 році Міністерством освіти й науки разом із програмою рівних можливостей і прав жінок в Україні ООН було оголошено всеукраїнський конкурс уроків із гендерної рівності, з подальшою перспективою введення найкращої розробленої моделі в навчальний процес загальноосвітньої

¹²⁵ Каменская Е. Гендерный подход в педагогике: дис. ... докт. пед. наук: 13.00.01 / Ростовский государственный педагогический университет. Ростов на Дону, 2006. 385 с.

середньої школи¹²⁶. Однак, системного запровадження спеціалізованих гендерних предметів так і не відбулося. Наразі, запровадження гендерного підходу здійснюється дуже опосередковано та на недостатньому непрофесійному рівні. В першу чергу, це пов'язано з дефіцитом фахових педагогічних кадрів, які мають реалізовувати ідею гендерної рівності у навчально-виховному процесі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів. Яскравим підтвердженням цієї тези стала добровільно-примусова ініціатива Міністерства освіти і науки України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту в рамках Року гендерної рівності у 2007 р. провести «Урок гендерної грамотності»¹²⁷ у загальноосвітніх навчальних закладах. Однак, спроба вийшла не зовсім вдалою через те, що більшість педагогічних працівників виявились неготовими до подібного заходу, оскільки загальної інформації про гендер та гендерні перетворення, для багатьох почутої вперше, було недостатньо для якісних зрушень у цій сфері. Тому необхідністю стала гендерна освіта самих педагогів.

Окрім того, у Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» у 5 розділі, ст. 21 йдеться про включення до навчальних програм вищих навчальних закладів та курсів перепідготовки кадрів дисциплін, які вивчають питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, та факультативне вивчення правових засад гендерної рівності на основі гармонізації національного і міжнародного законодавства. Окрім того, в ньому зазначається про здійснення підготовки та перепідготовки кадрів для забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом проведення спеціальних курсів і занять, а також розроблення для різних верств населення спеціальних просвітницьких програм з подолання гендерних стереотипів і формування гендерної культури¹²⁸. На додаток, у прийнятому в 2009 році наказі Міністерства освіти і науки України «Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту» зазначено,

¹²⁶ Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні ЄС-ПРООН: Річний звіт. 2011. URL: http://gender.org.ua/reports/EOWR_report_2011_ukr.pdf (дата звернення: 05.02.2018).

¹²⁷ Котова-Олійник С. Упровадження гендерного компоненту в систему післядипломної педагогічної освіти: регіональні аспекти / Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти. URL: http://www.zippo.net.ua/index.php?page_id=631/ (дата звернення: 05.02.2018).

¹²⁸ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).

про необхідність запровадження курсів гендерної рівності у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації¹²⁹.

Окрім того, процес становлення гендерної рівності в суспільстві загалом, і в політичному середовищі зокрема, неможливий, якщо не буде сформована достатня кількість політично-освічених, активних жінок, які зможуть професійно та неупереджено приймати політичні рішення. Саме тому, другим, не менш важливим, освітнім напрямком в процесі становлення гендерної рівності в політичній системі є освітні заходи, які спрямовані на підвищення рівня політико-правових знань жінок та їх компетентності в політичній сфері. Потрібно наголосити на тому, що освіта – це один з основних ресурсів, який сприяє політичній діяльності жінок, оскільки вони, як правило, не володіють іншими ресурсами в значній кількості для просування в політичній еліті (високі прибутки, впливові вихідні посади, політичний досвід тощо). Тому, саме компетентність і вмотивованість жінок можуть сприяти якісним гендерним змінам в політичному середовищі. Потрібно зазначити, що процес здобуття політичних знань жінками здійснюється в двох площинах:

1. Загальна система вищої освіти. Після здобуття Україною незалежності, викладання політології здійснюється у всіх вищих навчальних закладах (далі – ВНЗ) як обов'язкової дисципліни на всіх факультетах. Крім того, в більшості ВНЗ по всім регіонам діють спеціалізовані факультети політичних наук, які готують спеціалістів у цій галузі. Так, в Україні це співвідношення приблизно складає 60 %:40 %¹³⁰. Однак, характерним є те, що незважаючи на значний відсоток жінок, які мають вищу освіту політологічного спрямування, їх кількість в політичному середовищі країни є недостатньою для утвердження паритетної демократії. Звісно, можна вести мову про те, що політологічна освіта не є обов'язковою для політичного діяча, який може мати вищу освіту економічного, правничого чи будь-якого іншого характеру. Проте, статистика доводить, що відсоток жінок з вищою освітою загалом за всіма напрямками в Україні, також є більшим за чоловіків: 55 %:45 % та 53 %:47 % відповідно¹³¹. Це свідчить про те, що самореалізація жінки в політичному середовищі –

¹²⁹ Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту: Наказ Міністерства освіти і науки від 10 вересня 2009 №839 / Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsif/link1/MUS11142.html (дата звернення: 05.02.2018).

¹³⁰ Становище українських жінок в освіті та науці. Жінки в науці та освіті України. *Єдність*. 22.10.2010. URL: <http://www.ednist.com/?p=2245> (дата звернення: 05.02.2018).

¹³¹ Там само.

складний і багатоаспектний процес, який залежить від багатьох факторів, які взаємопов'язані та впливають один на одного.

Так, на ряду з питанням політичної освіти, важливою є мотивація політичної активності жінок. Мотивація політичної активності жінок – це динамічна система компонентів і соціально-психологічних чинників для досягнення конкретної соціально значущої мети¹³². На політичну активність жінок значною мірою впливають соціально-психологічні стереотипи, які існують в суспільстві. Зокрема, йдеться про домінування гендерних стереотипів, про які вже йшлося раніше. Підсилює загальну тенденцію слабких жіночих ініціатив недостатня поінформованість суспільства щодо гендерних питань та мало-ефективна соціальна політика держави. Саме через низько ефективну соціальну політику жінка постає перед вибором: сімейний добробут і виховання дітей чи професійна самореалізація. Здебільшого цей вибір вирішується на користь першого. Якщо ж пріоритетним для жінки стає кар'єрне зростання, то це, за переконанням громадськості, свідчить про деформацію її системи цінностей та поглядів. Загалом, даний підхід є хибним та укріплює стереотипне суспільне бачення ролі жінки в суспільстві. Держава має позбавити жінку обирати між сім'єю та роботою створити такі умови, щоб вона мала змогу займатися і тим, й іншим.

2. Спеціальні інформаційно-просвітницькі заходи, які мають на меті підвищити рівень політичної культури та політичних знань жінок: тематичні тренінги, літні школи, семінари, курси тощо. Реалізація подібних заходів має бути, в першу чергу, прерогативою спеціальних державних структур гендерного спрямування та жіночих НГО. Однак, необхідною розуміти, що результату можна досягти лише за умови системної діяльності державних структур та консолідації зусиль жіночого громадського сектору. Основною метою подібної діяльності має стати створення організованої інформаційно-пропагандистської мережі політичного характеру, яка буде надавати жінкам необхідні політичні знання та навички й мотивувати їх брати участь в політичних процесах. Звісно, створення подібної мережі є складним та довготривалим процесом, однак, це є необхідною об'єктивною умовою якісних гендерних перетворень в суспільстві загалом та в політичному середовищі зокрема. Потрібно зазначити, що в Україні не існує комплексно-оформленої інформаційно-пропагандистської мережі політичного спрямування для жінок.

¹³² Москвичев С. Мотивация: теория и исследование. *Мотивация, деятельность и управление*. Киев; Сан-Франциско: Light Press, 2003. С.14–199.

Українська практика реалізації інформаційно-просвітницьких програм та заходів для жінок є не структурованою та низько динамічною. В основному, через фрагментарність та безсистемність інформативно-пропагандистської діяльності більшості жіночих НГО та державних структур, результат щодо підвищення рівня політичної компетентності чи мотивації українських жінок брати участь в політичних процесах зведений до мінімуму. Фактично, всі інформаційно-просвітницькі заходи полягають в проведенні конференцій, семінарів та круглих столів, де ведеться обговорення існуючих гендерних проблем і можливих варіантів їх вирішення. Всі ці обговорення ведуться на рівні експертів та дослідників без залучення широких жіночих мас. На додаток, висвітлення подібних заходів в ЗМІ є частковим або взагалі відсутнє. Все це уповільнює якісні гендерні трансформації в українському політичному середовищі.

Однак, звісно, говорити про те, що в даній галузі взагалі відсутня позитивна динаміка – не можна. За роки незалежності України, жіночими НГО, Міністерством соціальної політики та іншими державними структурами було реалізовано безліч освітньо-просвітницьких заходів з гендерної тематики. Так, наприклад, у 2000 році за ініціативи Міжнародного фонду «Відродження» та при підтримці Інституту Відкритого Суспільства, Україна приєдналась до кампанії «16 днів проти гендерного насильства». А вже у 2001 році ця акція вийшла на загальноукраїнський рівень, об'єднавши 20 регіонів України та 75 державних та неурядових організацій. В рамках акції щорічно проводяться тренінги, круглі столи, дискусії та дебати, семінари та лекції, виставки, трансляції освітніх програм, конференції, громадські слухання та інші заходи¹³³.

Потрібно наголосити на тому, що більшість громадських жіночих організацій всю інформаційно-пропагандистську діяльність зосереджують на реалізації просвітницьких заходів загального гендерного спрямування, без деталізації за галузями. Наприклад, в українській практиці є рідкістю проведення спеціалізованих політико-інформативних тренінгів для жінок. Якщо подібні заходи й реалізуються, то вони спрямовані, як правило, на підвищення кваліфікації жінок, які вже працюють в політичній сфері. Тож, незважаючи на позитивну практику підвищення політичної компетентності діючих жінок-державних службовців, відкритим залишається питання залучення

¹³³ Історія акції «16 днів проти гендерного насильства» / Житомирський обласний інститут післядипломної освіти. URL: http://www.zippo.net.ua/index.php?page_id=653 (дата звернення: 05.02.2018).

широких жіночих мас до політичного процесу, їх політична обізнаність та мотивація щодо політичної діяльності.

Виходячи з окресленої проблематики, майбутня стратегія реалізації гендерного паритету в політичному середовищі повинна включати:

- створення умов для консолідації жіночих НГО, яка б опікувалася питаннями підвищення освіченості та мотивації жінок у політичному середовищі;
- організація інформативних гендерних центрів політичного спрямування у всіх містах України;
- реалізація мотиваційних тренінг-курсів для жіночих колективів на українських підприємствах;
- створення потужного інтернет-ресурсу з політичної освіти жінок;
- популяризація образу жінки-політика в засобах масової інформації; створення серії телевізійних передач про успішних жінок; трансляція відеосюжетів та зовнішньої реклами мотиваційного характеру; публікації відповідних матеріалів у популярних українських періодичних виданнях;
- залучення політичними партіями при реалізації своїх соціально-значущих програм жінок-членів;
- систематичне проведення культурних масових заходів задля актуалізації політико-активної діяльності українських жінок.

Таким чином, розглянувши становлення гендерно-збалансованої політичної системи в контексті євроінтеграційних прагнень України, можна зробити висновок, що освітній компонент є першочерговим та найбільш значущим в даному процесі. Саме шляхом підвищення політичної культури громадян та політичної освіченості жінок можна досягти якісних гендерних перетворень в суспільно-політичній сфері. Якщо проаналізувати систему гендерної освіти в Україні, то можна побачити, що вона потребує подальшої розробки та вдосконалення.

Розділ VI

ВАЖЛИВІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Д. О. Крисінська

Постановка проблеми, актуальність. Питання забезпечення національної безпеки України не втрачають своєї актуальності протягом всього періоду існування нашої держави. Події останніх років доводять, що суверенність держави не є станом незмінним і недоторканим, навіть міжнародне право може бути безсильним проти зброї, яка в XXI ст. набуває все більшого впливу. Маємо на увазі, зброю, що її породжує інформаційне поле, в тому числі пропаганда. Тому, всі аспекти зміцнення позицій національної безпеки України є актуальними.

Особливої уваги в світлі останніх трагічних подій, таких як наслідки антитерористичної операції, важливими є питання відновлення природного стану територій, які було порушено воєнним конфліктом. Саме такі приклади вкотре свідчать про нероздільність понять національної та екологічної безпеки держави.

У статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» (далі – Закону) перелічено пріоритетні національні інтереси України, до яких включено забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів¹³⁴.

¹³⁴ Про основи національної безпеки України: Закон України від від 19.06.2003 № 964-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 05.02.2018).

В статті 8 Закону визначені основні напрями державної політики з питань національної безпеки України. В екологічній сфері це:

- здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

- впровадження у виробництво сучасних, екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, підвищення ефективності використання природних ресурсів, розвиток технологій переробки та утилізації відходів;

- поліпшення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості питної води;

- запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів та поліпшення їх екологічного стану;

- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;

- недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин, організмів;

- реалізація заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки України, розширення її участі у міжнародному співробітництві з цих питань.¹³⁵

На найвищому загальнодержавному рівні визнано, що національна безпека держави безпосередньо пов'язана зі збереженням навколишнього середовища, раціональним використанням природних ресурсів.

У Законі визначено, що серед пріоритетних напрямів державної політики є захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства та захист довкілля.

Аналізуючи вищезазначені пункти Закону, необхідно наголосити на тому, що поняття національної безпеки держави тісно пов'язано із забезпеченням стану екологічної безпеки для компонентів навколишнього природного середовища.

Окрім того слід розуміти, що поняття «довкілля», «навколишнє природне середовище» не може бути обмежене кордонами країни, регіону чи навіть континенту. Це поняття глобального значення, тому й більшість проблем, особливо екологічних, з якими стикається сьогодні людина – це проблеми глобального характеру, що виникають на основі чинників глобальної діяльності людства в різних галузях.

¹³⁵ Там само.

Аналіз останніх публікацій і досліджень свідчить, що вирішення глобальних екологічних проблем – це завдання, що потребує системного, комплексного підходу, що має стати пріоритетним завданням державної політики кожної країни. Важливим шляхом до подолання проблем та забезпечення стану національної безпеки кожної країни є міжнародне співробітництво та обмін управлінським досвідом, технологіями.

Невпинне погіршення стану середовища проживання людей, вичерпування природних ресурсів, економічні негаразди, збільшення різниці в добробуті різних соціальних груп населення та інші негативні процеси, змусили в кінці ХХ столітті світову спільноту визнати нагальну необхідність зміни шляху розвитку людства.

На першій в історії Конференції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) з навколишнього середовища і розвитку, що проходила у Ріо-де-Жанейро в 1992 році було визнано, що загальноприйнятий індустріально-споживацький спосіб існування людства є тупиковим. Світова спільнота обрала новий шлях розвитку – це сталий (збалансований, надійний, гармонійний) розвиток, коли економіка, потреби і взаємовідносини людей, споживання природних ресурсів відповідають можливостям природного самовідновлення, що буде гарантувати майбутнім поколінням можливість задовольняти свої потреби¹³⁶.

У документах ООН підкреслюється, що поняття «сталий розвиток» означає принципову зміну взаємовідносин між людьми і природою в процесі економічної діяльності, яка вимагає корінної перебудови в соціальній сфері.

В 2015 році було представлено перелік основних глобальних цілей сталого розвитку, що сформульовані робочими групами експертів зі 193 країн та викладені в підсумковому документі нової програми ООН «Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку 2030».

Експертами визначено 17 пріоритетних напрямків сталого розвитку, що включають такі цілі:

Ціль 1: Покінчити з бідністю в усіх її формах в усьому світі

Ціль 2: Покінчити з голодом, забезпечити продовольчу безпеку і поліпшення харчування і сприяти сталому розвитку сільського господарства.

¹³⁶ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 05.02.2018).

Ціль 3: Забезпечити здоровий спосіб життя і сприяти добробуту для всіх в будь-якому віці.

Ціль 4: Забезпечити всеохоплюючу і справедливу якісну освіту і заохочувати можливості навчання протягом усього життя для всіх.

Ціль 5: Домогтися гендерної рівності та розширити права і можливості всіх жінок і дівчаток.

Ціль 6: Забезпечити наявність і раціональне використання водних ресурсів та санітарії для всіх.

Ціль 7: Забезпечити загальний доступ до недорогого, надійного, стійкого і сучасного енергопостачання.

Ціль 8: Сприяти неухильному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх.

Ціль 9: Створити гнучку інфраструктуру, сприяти всеосяжній і стійкій індустріалізації і заохочувати інновації.

Ціль 10: Зменшити нерівність в середині країн і між ними.

Ціль 11: Зробити міста і населені пункти відкритими, безпечними, життєздатними і стійкими.

Ціль 12: Забезпечити стійкі моделі споживання і виробництва.

Ціль 13: Вжити термінових заходів з боротьби зі зміною клімату та її наслідками.

Ціль 14: Зберігати і раціонально використовувати океани, моря і морські ресурси в інтересах сталого розвитку.

Ціль 15: Зберігати і відновлювати екосистеми суші і сприяти їх раціональному використанню, раціонально розпоряджатися лісами, боротися з опустелюванням, зупинити і повернути назад процес деградації земель і зупинити процес втрати біорізноманіття.

Ціль 16: Сприяти створенню мирних і вільних від соціальних бар'єрів суспільств в інтересах сталого розвитку, забезпечувати доступ до правосуддя для всіх і створювати ефективні, підзвітні і засновані на широкій участі установи на всіх рівнях.

Ціль 17: Зміцнювати засоби досягнення сталого розвитку та активізувати роботу механізмів Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.¹³⁷

Період реалізації нових цілей сталого розвитку становить 15 років, за цей час необхідно досягти таких результатів: 1) побороти бідність; 2) побороти нерівність та несправедливість; 3) зайнятися вирішенням проблеми зміни клімату.

¹³⁷ 17 цілей сталого розвитку / Профспілка працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/international/4301-novij-globalnij-poryadok-dennij-stalogo-rozvitku.html> (дата звернення: 05.02.2018).

Цілі сталого розвитку повинні стати основними пріоритетними напрямками державної політики не тільки для розвинених країн, але й для всіх інших, адже тільки в такий спосіб можна буде досягнути рівноваги в екосистемі Землі, що в свою чергу дозволить підвищити рівень безпеки життя кожної людини.

Вклад основного матеріалу. Україна – держава зі складними історичним минулим, що призводить до нестійкої політичної позиції нашої держави в сьогоденні. Така ситуація створює складні умови для її переходу на нові рівні економічного, політичного, соціального, культурного, духовного розвитку. За роки нашої незалежності, ми стали свідками діяльності багатьох урядів, представники яких по-різному бачили інтеграційні процеси держави, по-своєму будували міжнародні зв'язки, розставляли пріоритети в політичній, економічній, соціальній сферах.

Проте після Революції Гідності став беззаперечним факт прагнення українського суспільства переходу до європейського культурного простору, прийняття нових цінностей, які передбачають свободу волевиявлення та ставлять на перше місце людину, як втілення індивідуальності та об'єкт турботи в державі.

30 березня 2012 року, з метою залучення України до європейських інтеграційних процесів у різних галузях, було підготовлено текст Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, політичну частину якої підписано 21 березня 2014 року, а економічну частину – 27 червня 2014 року.

Угода про асоціацію України з ЄС (повна назва – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони) – це угода між Україною та Європейським Союзом про асоціацію (далі – Угода), зміст якої розроблено конкретно для України і яка замінює Угоду про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною. Цей документ дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції¹³⁸.

Угода передбачає широке коло питань, щодо яких здійснюється співпраця Сторін. До основних екологічних аспектів включено: 1) питання зміни клімату; 2) якість повітря і води; 3) утилізація відходів; 4) охорону природи, збереження біорізноманіття; 5) забруд-

¹³⁸ Інформація про Угоду про асоціацію України з ЄС. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Угода_про_асоціацію_між_Україною_та_Європейським_Союзом (дата звернення: 01.02.2018).

нення хімічними речовинами, шумове забруднення; б) екологічне оподаткування та ін.

Така співпраця здійснюватиметься для розробки всеохоплюючої стратегії щодо довкілля, розробки секторних стратегій, розробки та імплементації політики зі зміни клімату. Важливим елементом співпраці у сфері охорони довкілля, як і в багатьох інших сферах співпраці, що визначаються Угодою, є поступове наближення законодавства України до політики та законодавства ЄС.

В Угоді чітко прослідковується взаємозв'язок між поняттями торгівлі, економічної вигоди не за рахунок, а з урахуванням поняття сталого розвитку, охороною довкілля та збереженням природних ресурсів. Прикладом цьому є Стаття 289.2. «...Сторони визнають важливість якнайповнішого врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого відповідного населення, а й прийдешніх поколінь і гарантують, що економічний розвиток, екологічна та соціальна політика підтримується спільно»¹³⁹.

Окремим додатком до Угоди визначаються конкретні директиви, що їх потрібно адаптувати, а також конкретні часові рамки. Такі зобов'язання України є дуже важливими з огляду на необхідність наближення до норм та стандартів ЄС¹⁴⁰. Тим не менше, вони викликають багато запитань щодо фактичної можливості державних органів виконувати такі зобов'язання, беручи до уваги сумнівний прогрес у реалізації існуючих зобов'язань в рамках двосторонньої співпраці між Україною та ЄС у сфері охорони довкілля.

Велика увага приділяється питанню дотримання існуючого екологічного законодавства та багатосторонніх природоохоронних угод в контексті створення зони вільної торгівлі. У Статті 292.5 Угоди наголошується на важливості прийняття концепції сталого розвитку і розробки відповідних місцевих планів дій: «Сторони співробітничують з метою сприяння обґрунтованому і раціональному використанню природних ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку»¹⁴¹.

¹³⁹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴⁰ Додаток XXX до Глави 6 «Навоколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію України з ЄС / Кабінет міністрів України. URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf 011 (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴¹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

Перші кроки в напрямку адаптації у сфері охорони довкілля в контексті Угоди були зроблені в грудні 2012 року (наказ № 659), коли Мінприроди затвердило Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Базовий план передбачає перелік директив ЄС у сфері охорони довкілля, до яких повинно адаптуватися українське законодавство. Для кожної директиви визначено не лише мінімальний перелік конкретних нормативно-правових актів, котрі будуть адаптуватися, але й окреслені базові вимоги, у напрямку яких і з врахуванням яких, змінюватиметься законодавство. План дає далекоюсяжну перспективу адаптації, його виконання у часі тісно пов'язано з набранням чинності Угоди. Тим не менше, план міг би виконувати функцію підготовки екологічного законодавства України до адаптації на тому етапі, коли доля з Угодою про асоціацію ще була не визначена¹⁴².

Поняття національної безпеки, включає і екологічну, тому формування стану національної безпеки відбувається на рівні державної політики, має відбуватися з урахуванням потреб і пріоритетів екологічної політики, як на державному так і на регіональному рівні. Підтвердженням цьому є стаття 292.4 Угоди, в якій передбачено, що: «Сторони гарантують, що їхня державна політика ґрунтуватиметься на принципі обережності та принципах, які вимагають застосування превентивних заходів, відшкодування в пріоритетному порядку шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, та сплати штрафу забруднювачем навколишнього середовища».¹⁴³

Національна безпека країн Європейського Союзу забезпечується дотримання чітких принципів державної екологічної політики, а саме:

- 1) принцип субсидіарності (спільна діяльність в тих напрямках, де країни не можуть впоратися самі або таке вирішення буде більш ефективним, ніж на рівні держави);
- 2) принцип обережності в прийнятті рішень, що передбачає проведення процедури експертних оцінок, в тому числі екологічної експертизи;

сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴² Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / під ред. Н. Андрусевич. Львів, 2013 202 с. URL: http://eap-csf.eu/assets/files/Documents/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴³ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

3) принцип профілактики (превентивних, попереджувальних дій) полягає в тому, щоб завчасно уникати забруднення навколишнього середовища;

4) принцип «винного» являє собою ринковий інструмент охорони навколишнього середовища, який ґрунтується на передумові, згідно з якою витрати з усунення забруднення навколишнього середовища повинен брати на себе той, хто несе відповідальність за його виникнення (суттєво підкріплений у 2004 р. Директивою 2004/35/ЄС про цивільну відповідальність за забруднення довкілля);

5) принцип екологічної орієнтованості, коли будь-яка діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього середовища;

6) принцип інтеграції екологічної політики у розробку і проведення всіх інших політик ЄС.¹⁴⁴

Основним механізмом державної політики країн Європейського Союзу, що ґрунтується на принципах екологічної безпеки є екологічне управління, пріоритетом якого є недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості.

Цікавим є приклад сусідньої Польщі, де до ринкових регуляторів природокористування належать¹⁴⁵:

1. Екологічний податок. Польща, як і інші країни з ринковою економікою, широко використовує диференційоване оподаткування залежно від «екологічної сприятливості» продукції. У цьому випадку концепцію оподаткування розробляють з таким розрахунком, щоб окремі підприємства, виробництво яких є екологічно безпечним, не опинилися у не вигідному становищі порівняно з конкурентами внаслідок удорожчання продукції.

2. Податкові пільги і субсидії. Головним завданням є стимулювання більш активного застосування сучасних науково-технічних досягнень. Втрати бюджетних коштів, внаслідок впровадження податкових пільг, компенсуються надходженнями від оподаткування підприємств, що використовують екологічно небезпечну технологію або виготовляють екологічно шкідливу продукцію.

3. Пільгові позики. Це важлива умова підтримання природоохоронних інвестицій на придбання капітальних благ виробниками. У

¹⁴⁴ Труш О., Андрієнко М., Ломовських Г. Формування та реалізація спільної екологічної політики Європейського союзу в умовах інтеграційних процесів. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/05.pdf> (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴⁵ Якушненко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/> (дата звернення: 01.02.2018).

переліку пільгових позик заслуговують на увагу такі методи, як безвідсоткові чи з субсидованими відсотками позики. До них зараховують різні види пільгового кредиту для фінансової підтримки суб'єктів господарювання, які запроваджують ресурсозберігаючі та природоохоронні технології.

4. Платежі за забруднення довкілля.

5. Реформа ціноутворення. Завдяки диференціації цін на екологічно забруднену та екологічно чисту продукцію можна досягти позитивних результатів у зменшенні забруднення довкілля.

Ефективним перспективним стимулом природоохоронної діяльності можна вважати і ринкову реалізацію права на забруднення. Цей механізм є частиною плану заохочення бізнесу до безвідходних технологій та використання високоефективних очисних систем. Вона ґрунтується на різниці між фактичним та екологічно допустимим рівнем забруднення. Якщо фактичний рівень забруднення нижчий від визначеного екологічно допустимого, суб'єкт отримує право на забруднення довкілля у вигляді сертифіката, який можна продати іншим¹⁴⁶.

Загалом, економічні інструменти, що спрямовані на використання фінансових важелів, й переваг, які виникають з альтернативної господарської поведінки, визнаються за найважливішу групу інструментів екологічної політики.

Такими інструментами є:

1. Оплати: оплати за емісію; оплати, що надаються на продукцію; оплати за використання інфраструктури охорони навколишнього природного середовища; концесійні оплати; адміністративні оплати.

2. Депозитні і заставні системи.

3. Створення екологічного ринку: продаж прав емісії; використання ринкових механізмів; фінансова відповідальність (створення страхового ринку від екологічного ризику).

4. Інструменти, що допомагають виконанню права: санкції за перевищення норм; грошова застава, що забезпечує виконання норм; податкова націнка.

5. Дотації: дотації; податкові пільги; пріоритетні позики і кредити¹⁴⁷.

Проте, позитивний досвід провадження екологічної політики як основу державної Польщі, не змінив сьогоднішньої ситуації в державній політиці України, тому питання охорони довкілля не є

¹⁴⁶ Там само.

¹⁴⁷ Там само.

пріоритетними. Їх ігнорують при прийнятті важливих рішень на користь економічним, фінансовим та іншим інтересам. Така ситуація проектується і на реалізацію двосторонніх зобов'язань Україна-ЄС у сфері охорони довкілля.

Екологічна політика України за роки незалежності в цілому сформувалася. У березні 1998 року Верховна Рада України затвердила «Основні напрямки державної політики в області охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки». Цей документ на державному рівні проголосив довгострокову стратегію рішення екологічних проблем України.

Незважаючи на прийняття Стратегії державної екологічної політики та закріплення в ній важливих принципів належного екологічного врядування, екологічна політика має другорядне значення. Інтеграція екологічної політики в секторальні та регіональні політики не підкріплена відповідними нормативно-правовими актами і практично не відбувається.

У майбутньому така ситуація може бути виправлена шляхом надання належної пріоритетності національній екологічній політиці. При реалізації двосторонніх зобов'язань між Україною та ЄС, особливо тих питань, що стосуються імплементації Угоди, відповідна увага повинна приділятися підвищенню пріоритетності питань охорони довкілля, інтеграції екологічної політики і стратегічному плануванню¹⁴⁸.

Важливість екологічної складової Угоди для забезпечення сучасних європейських відносин в галузі міжнародного співробітництва та торгівлі чітко зазначено в Статті 293 «Сторони докладають зусиль для сприяння і заохочення торгівлі та прямих іноземних інвестицій в екологічно чисті товари, послуги й технології, використання збалансованих джерел відновлюваної енергії та енергозберігаючих продуктів і послуг, а також екологічне маркування товарів...» та Статті 296. 2, де вказано, що «Жодна Сторона не повинна послаблювати або знижувати рівень охорони навколишнього середовища чи праці, передбачений в її законодавстві, з метою покращення торгівлі або інвестицій шляхом відмови чи часткового відступу або пропонування такої відмови чи часткового відступу від своїх законів, підзаконних актів або стандартів у такий спосіб, що впливає на торгівлю або інвестиції між Сторонами»¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / під ред. Н. Андрусевич. Львів, 2013 202 с. URL: http://eap-csf.eu/assets/files/Documents/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁴⁹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» (в якому зазначається, що екологічна експертиза може бути державною, громадською та іншою)¹⁵⁰ при місцевій владі має бути створена т. з. інша екологічна експертиза – Комісія по екологічному експертуванню та аудиту, яка дозволить місцевій громаді впливати на процес розвитку міста. Такий підхід передбачено Угодою в Статті 297 «Під час підготовки, прийняття й імплементації заходів, які спрямовані на охорону навколишнього середовища, охорону здоров'я та захист соціальних умов, що впливають на торгівлю між Сторонами, Сторони визнають важливість врахувати наукову та технічну інформацію та відповідні міжнародні стандарти, настанови або рекомендації».¹⁵¹

Тобто, за наявності незалежної системи експертування всіх пропозицій, перевага не буде віддаватися лише економічним аспектам проєктів, соціальні і екологічні наслідки також будуть враховані.

Усі існуючі господарські об'єкти повинні пройти екологічний аудит. Це не лише дозволить зменшити їх вплив на довкілля при розробці системи природоохоронних заходів, а й стане ще одним джерелом наповнення бюджету, оскільки будуть виявлені несанкціоновані джерела забруднення навколишнього середовища.

З іншого боку, комплексний аудит дозволить стимулювати соціальну діяльність підприємств, такий підхід впроваджено у Фінляндії, Швеції, де кожне підприємство має свою соціальну інфраструктуру (житло, дитячі садки тощо).

Окрім того, попередня оцінка впливу діяльності підприємства на довкілля, дозволить передбачити негативні наслідки та оцінити екологічні ризики для населення, що є одним з пріоритетних інтересів держави на шляху до встановлення національної безпеки.

Необхідно наголосити на ролі громадянського суспільства у процесі вирішення екологічних проблем регіонів, держави в цілому. Основним механізмом впливу неурядових організацій може стати створення незалежної системи експертування із залученням представників громадськості.

У Статті 299.1. Угоди зазначено, що кожна Сторона визначає та скликає нову або існуючу Дорадчу групу з питань сталого розвитку.

сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁵⁰ Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр> (дата звернення: 01.02.2018).

¹⁵¹ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).

Окрім того, у Статті 299.2. наголошено на тому, що дорадча група складається з незалежних представницьких громадських організацій, в яких об'єктивно представлені організації роботодавців та працівників, неурядові організації та інші зацікавлені сторони. Тобто серед визначальних пріоритетів роботи дорадчої групи зі сталого розвитку є залучення експертів громадянського суспільства, адже саме участь незалежних експертів дозволяє забезпечити об'єктивну оцінку¹⁵².

Такий підхід залучення громадськості є надзвичайно важливим, адже представники неурядових організацій можуть бути не просто незалежними експертами, а входити до складу офіційних Дорадчих груп, що значно посилює рівень їхнього впливу при прийнятті рішень, якщо такі можуть завдати негативних наслідків навколишньому середовищу.

Вирішення питання енергетичної незалежності є принциповим для забезпечення національної безпеки України. Реалізація енергетичних реформ не можлива без залучення до роботи українських науково-дослідних установ європейського досвіду в галузі енергоефективності та енергоощадних технологій.

У Статті 338 Угоди передбачено, що взаємне співробітництво включає, серед іншого, такі сфери:

«с) модернізацію та посилення наявної енергетичної інфраструктури, ... поступову інтеграцію електроенергетичної системи України до європейської електроенергетичної мережі, ... створення нової енергетичної інфраструктури з метою диверсифікації джерел, постачальників енергії та шляхів і методів її транспортування, що відповідатиме принципам економічної доцільності та збереження навколишнього середовища». В результаті відпаде необхідність пікових відключень електроенергії.

«і) сприяння енергоефективності та енергозбереженню ... на основі функціонування ринкових механізмів, а також ефективного використання енергії при застосуванні обладнання, освітленні та у будівлях»;

«j) розвиток та підтримка відновлювальної енергетики з урахуванням принципів економічної доцільності та охорони навколишнього середовища, а також альтернативних видів палива, зокрема сталє виробництво біопалива і співробітництво у сфері нормативно-правових питань, сертифікації та стандартизації, а також технологічного і комерційного розвитку».¹⁵³

Імплементація положень Угоди дозволить побудувати і запустити на повну потужність вітроелектростанції, побудувати нові енергетичні

¹⁵² Там само.

¹⁵³ Там само.

потужності на основі відновлюваних джерел, впровадити геліо-установки, теплові насоси, біогазові установки в комунальний сектор, що забезпечить диверсифікацію та сталість енергопостачання регіонів.

«к) просування Механізму спільного запровадження Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1997 року, з метою зменшення викидів парникових газів шляхом реалізації проектів у сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики»;

«л) науково-технічне співробітництво та обмін інформацією з метою розвитку та удосконалення технологій у сфері виробництва енергії, її транспортування, постачання та кінцевого споживання, особливу увагу приділяючи енергозберігаючим і екологічно безпечним технологіям, зокрема вловлювання та зберігання вуглецю, ефективні та «чисті» технології у вугільній галузі, відповідно до встановлених принципів, визначених, зокрема, в Угоді про співробітництво у сфері науки та технологій між Україною та Європейським Співтовариством».

Питанням раціонального природокористування, охорони довкілля в Угоді присвячено як окремі статті, так і Главу 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво».

Статтю 360 передбачено, що «Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям»¹⁵⁴.

У Статті 361 зазначено, що співробітництво сторін серед пріоритетних завдань ставитиме вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, у таких сферах: 1) зміна клімату; 2) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; 3) якість атмосферного повітря; 4) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; 5) управління відходами та ресурсами; 6) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); 7) промислове забруднення і промис-

¹⁵⁴ Там само.

лові загрози; 8) хімічні речовини; 9) генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві; 10) шумове забруднення; 11) цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози; 12) міське середовище; 13) екологічні збори¹⁵⁵.

Статтею 362 встановлено діяльність Сторін, що передбачатиме обмін інформацією й досвідом, здійснення спільної дослідної діяльності, обмін інформацією про екологічно чисті технології, планування подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, здійснення спільної діяльності на регіональному та міжнародному рівнях, в тому числі згідно з багатосторонніми угодами у сфері охорони навколишнього середовища.

Саме такий вид співпраці є одним з найбільш актуальних, адже для поняття «довкілля» не існує кордонів і меж, тому всі екологічні проблеми є спільними для людства, а подолання наслідків екологічних негараздів – обов'язковим пріоритетом держав-сусідів. Прикладом цього є експлуатація ядерних реакторів, а найстрашнішою ілюстрацією трагічні події після аварій на атомних станціях.

Невпинне погіршення стану середовища проживання людей, вичерпування природних ресурсів, економічні негаразди, збільшення різниці в добробуті різних соціальних груп населення та інші негативні процеси змусили в кінці ХХ столітті світову спільноту в особі ООН визнати нагальну необхідність зміни шляху розвитку людства.

Загальноприйнятий індустриально-споживацький спосіб існування був визнаний тупиковим. Експерти вкотре наголосили на тому, що необхідним є терміновий перехід на шлях сталого (збалансованого, надійного, гармонійного) розвитку, коли економіка, потреби і взаємовідносини людей, споживання природних ресурсів відповідають можливостям природного самовідновлення, що буде гарантувати майбутнім поколінням можливість задовольняти свої потреби. Всі ці ідеї знайшли відлуння в Угоді, яка може стати вирішальним кроком для України в процесі вибору нових орієнтирів та створення нової системи цінностей на державному рівні.

Висновки та пропозиції. Історичні приклади доводять, що забезпечення стану національної безпеки будь-якої держави не повинно ґрунтуватися тільки на потужності її військових сил. Важливим механізмом досягнення цього стану є ефективність державного управління та зовнішньої політики. На сучасному етапі розвитку людства особливого значення набуває поняття глобальної

¹⁵⁵ Там само.

безпеки, яке не можливо досягнути, не об'єднавши зусилля для вирішення спільних проблем, в тому числі екологічних.

Україна тривалий час знаходиться на шляху до об'єднання з європейською спільнотою. Ми, як суспільство, держава, прагнемо змін для покращення нашого життя та життя наших нащадків.

З метою залучення України до європейських інтеграційних процесів у різних галузях 30 березня 2012 року було підготовлено текст Угоди про асоціацію України з ЄС, політичну частину якої підписано 21 березня 2014 року, а економічну – 27 червня 2014 року. Угода передбачає широке коло питань, щодо яких заплановано співпрацю сторін, в тому числі в екологічній сфері. Таке співробітництво здійснюватиметься з метою розробки всеохоплюючої стратегії щодо захисту довкілля, розробки секторних стратегій, розробки та імплементації політики зі зміни клімату.

Важливим елементом партнерської діяльності у сфері охорони довкілля є поступове наближення законодавства України до політики та законодавства ЄС. Проте існує серйозна проблема – питання охорони навколишнього середовища не є пріоритетними в державній політиці України. Часто стикаємося з ситуаціями, коли екологічні інтереси ігнорують при прийнятті важливих рішень на користь економічних та фінансових.

Імплементація екологічних аспектів Угоди є важливим фактором забезпечення не тільки екологічної безпеки, а й національної в цілому. Питанням охорони довкілля, раціонального природокористування в Угоді присвячено як окремі статті, так і Главу 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво».

В Угоді наголошено на важливості та пріоритетності ролі громадянського суспільства в процесі вирішення екологічних проблем регіонів, держави. Представники неурядових організацій можуть бути не тільки незалежними експертами, а також входити до складу офіційних Дорадчих груп, передбачених в Угоді, що значно посилює рівень їхнього впливу при прийнятті рішень, якщо такі можуть завдати негативних наслідків компонентам навколишнього середовища.

Вирішення питання енергетичної незалежності є принциповим для забезпечення національної безпеки України. Реалізація енергетичних реформ не можлива без залучення до роботи українських науково-дослідних установ європейського досвіду в галузі енергоефективності та енергоощадних технологій. Угодою передбачено взаємне співробітництво сторін в цій сфері за рахунок модернізації та посилення наявної енергетичної інфраструктури, сприяння енергоефективності та

енергозбереженню, розвитку та підтримці відновлювальної енергетики та ін.

У березні 2015 року Організацією Об'єднаних Націй було проголошено 17 цілей сталого розвитку, які мають стати основоположними для політичних стратегій всіх країн.

ООН наголошує на важливості переорієнтації не тільки управління з урахуванням екологічних аспектів, а в першу чергу відхід в природокористуванні від споживацького способу господарювання, що не тільки не суперечитиме цілям сталого розвитку, а передбачатиме обов'язкове дотримання вимог, які встановленні не тільки в Європейському Союзі, а у всьому цивілізованому світі, як такі, що гарантуватимуть безпечне майбутнє людській цивілізації.

Такі ж пріоритети проголошено в Угоді, що передбачає партнерство в різних сферах, але завжди з однією метою, це – досягнення сталого розвитку, тобто такого, що враховуватиме потреби теперішніх та майбутніх поколінь.

Саме такого підходу в управлінні, господарюванні потребують українці та Україна, саме такий підхід забезпечуватиме не тільки благополуччя, а й гарантуватиме національну безпеку.

Розділ VII

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ДЕЛЕГОВАНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО РОЛЬ В ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

С. В. Сорока

У більшості сучасних держав законодавча влада зосереджується в руках представницьких органів державної влади, наділених повноваженнями ухвалювати обов'язкові для усіх закони і контролювати їх виконання, виконавча влада – у руках президентів та урядів, покликаних організувати виконання законів і здійснювати управлінську діяльність. Проте, в реальному житті функції органів виконавчої влади не вичерпуються одним лише виконанням законів і, як наслідок, у межах правотворчості – прийняттям підзаконних актів. Практика засвідчує, що в разі непередбачуваних обставин, коли потрібно термінове прийняття законів, може відбуватися процес перерозподілу законодавчих повноважень, а саме – видання за уповноваженням парламенту нормативних актів органами виконавчої влади, що фактично мають силу закону. Цей інститут отримав назву делегованої законотворчості і його застосування викликає значне зацікавлення як науковців, так і практиків у сфері державного управління.

Практика делегованої законотворчості є одним з важливих напрямів взаємодії уряду і парламенту, різновидом набутих повноважень участі виконавчої влади в законотворчому процесі. Вона припускає здійснення органами виконавчої влади, на підставі прямого припису закону, правового регулювання тих громадських стосунків, норму-

вання яких відноситься до компетенції самого законодавця. Делегована законотворчість (англ. *delegated law*) – видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку передачі (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень. Таке делегування є за своєю суттю передачею права на ухвалення законів державному органу (зокрема, уряду), який відповідно до власної компетенції таких прав не має¹⁵⁶.

Деякі автори вирізняють комплексне поняття «делеговане законодавство» як сукупність нормативних правових актів, що видаються президентом, урядом, міністрами та іншими виконавчими і розпорядчими органами, посадовцями й органами місцевого управління і самоврядування на підставі законодавчих та інших повноважень, що зазвичай не входять до їх компетенції, переданих їм парламентом або іншими державними органами, які залежно від їх юридичної сили можуть відноситися як до законодавчих актів, так і до інших актів законодавства. А також поняття «акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень» як сукупності законодавчих актів, що видаються президентом, урядом та іншими найвищими державними органами і посадовцями на підставі законодавчих повноважень, переданих їм за допомогою закону парламентом, у якому визначений предмет регулювання цих актів і термін для реалізації повноважень¹⁵⁷.

При визначенні поняття делегованого законодавства слід особливо наголосити на важливості парламентського контролю. Тому дослідники цілком слушно акцентують на цьому, визначаючи дане поняття як видання нормативних правових актів, що мають силу закону, органом, що спочатку не має таких законодавчих повноважень, на підставі права, спеціально наданого парламентом або конституцією (рідше законом, наприклад, про надзвичайний стан), але яке завжди використовується під контролем парламенту. Акти, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства з метою їх вирішення від актів законодавчої гілки влади мають іншу назву: декрети-закони в Португалії, законодавчі декрети в Іспанії, укази в Хорватії, ордонанси у Франції та Румунії, королівські декрети в Бельгії. Якщо говорити про природу актів, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства, то вона є досить специфічною. Співвідношення актів

¹⁵⁶ Дзыбова С. Інститут делегированного законотворчества. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2006. № 2. С. 131.

¹⁵⁷ Кирякова И. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Белорусский государственный университет. Минск, 2011. С.2–3.

делегованій законотворчості із законами і підзаконними нормативними правовими актами засвідчує, що акти делегованого законодавства закладають основи правового регулювання суспільних відносин, містять первинні юридичні норми та мають таку ж юридичну силу, що і закони. З іншого боку, акти делегованого законодавства схожі з підзаконними нормативними правовими актами, зокрема за такими ознаками, як суб'єкт і процедура нормотворчості¹⁵⁸.

Феномен делегованій законотворчості сформувався у Великій Британії, був включений до англосакської правової системи і пізніше поширений у державах континентальної Європи. Виникнення делегованого законодавства пов'язане, передусім, з функціонуванням англійського парламенту. Особливістю англійської системи державної влади є панування принципу верховенства парламенту, відповідно до якого визнається, що парламент має право передати свої повноваження на власний розсуд будь-яким органам. При цьому відсутність писаної конституції, де закріплюються повноваження державних органів, дозволяла зробити це досить просто. Таким чином, одним із чинників, що сприяли виникненню інституту делегованого законодавства у Великій Британії, стала відсутність писаної конституції і, відповідно, відсутність чіткої регламентації повноважень законодавчої і виконавчої влади. Наступним чинником стало формування такої системи державних органів, за якої влада знаходиться в руках однієї політичної партії, яка може дозволити собі поділити законодавчу владу між підконтрольними законодавчим і виконавчим органами, і за якої відсутні умови для протистояння законодавчої і виконавчої влади. При такій системі навряд чи потрібний суворий контроль актів делегованого законодавства, хоча він, беззаперечно, існує.

Першим правовим актом делегованого законодавства вважають Статут привілеїв (*Statute of Proclamation*) 1539 року, у якому говориться, що прокламаціям, виданим Королем, зобов'язані підкорятися, іншими словами, вони мають загальний характер, причому з дозволу парламенту. Ми тут можемо спостерігати, що разом з наданням Королю законодавчих повноважень, парламент у той же час починає використовувати механізми обмеження цього привілею, показуючи тим самим межі діяльності Короля згідно з цим актом. Цей акт, з одного боку, може розглядатися як поступка парламенту Короні необмежених повноважень, з іншого боку, як відмова Корони від

¹⁵⁸ Троицкий В. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Москва, 2005. С. 5.

необмеженої прерогативної влади. З прийняттям цього статуту, якщо Король хотів видати закон за допомогою прокламації, він повинен був брати до уваги конституційну доктрину, встановлену в преамбулі, та здійснювати свої повноваження у межах, встановлених статутом. Отже, Король визнавав, що процес наділення його законодавчими повноваженнями знаходиться в компетенції парламенту.

Серед причин, які вплинули на розвиток інституту делегованого законодавства в Королівстві Велика Британія, виділяються такі: а) необхідність розвантажити роботу парламенту, зробити її більш керованою; б) необхідність детальної регламентації деяких суспільних відносин, яка може відняти багато часу і сил при обговоренні в парламенті. У цьому випадку ухвалюється закон, що регулює основи тих або інших стосунків, а делеговане законодавство усуває навмисно зроблені пробіли у ньому; в) необхідність прийняти акт, що вимагає спеціальних, технічних знань у тій або іншій галузі (парламент може не мати достатньої експертної підтримки, щоб усебічно розглянути законопроект); г) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин (ухвалення численних поправочних законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більш оперативно і якісно); д) можливість виникнення екстрених ситуацій, що вимагають негайного вирішення в той час, коли парламент не засідає на сесіях; е) необхідність періодичної зміни розмірів зборів і мит за ті або інші товари і послуги (якщо ці мита встановлені в актах делегованого законодавства, то їх осучаснення пройде оперативно і не викличе труднощів)¹⁵⁹.

Делеговане законодавство як самостійний інститут складається і оформлюється на межі XIX–XX століть. Потужним поштовхом у розвитку інституту делегованого законодавства стала Перша світова війна. Багато країн охопила економічна криза. Надзвичайні обставини вимагали швидкого ухвалення рішень. Для виходу з кризових ситуацій виконавчій владі надавалися величезні повноваження у сфері управління країною, у тому числі й такі, що входили до сфери діяльності законодавчого органу. І цілком можливо, що саме оперативне прийняття законодавчих актів урядом на основі уповноваження парламентом допомогло країнам вийти з кризи. Як стверджує дослідник тих часів О. Кірхеймер: «Використання надзвичайних повноважень виконавчою владою для законодавчих цілей стало настільки поширеним

¹⁵⁹ Лагун Д. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*. 2006. Вып. 17. С. 18.

явищем, що багато конституціоналістів-теоретиків визнали можливою відмову від доктрини законодавчого верховенства. Конституційне обґрунтування для таких повноважень було знайдене в такому: або парламент може уповноважити уряд на виконання певних законодавчих функцій за допомогою делегування, або певні положення в конституції можуть трактуватися так, що надають виконавчій владі право у визначених обставинах не лише здійснювати особливі адміністративні заходи, але і видавати постанови більш загального характеру. Необхідно тільки визначити міру використання делегованих повноважень»¹⁶⁰. Для прикладу, у міжвоєнний період у Великій Британії на один прийнятий парламентом акт припадає 15–20 урядових розпоряджень, що мають силу закону. А вже у другій половині ХХ ст. сталося перенесення центру тяжіння в законодавчій діяльності парламенту із самостійного видання законів на все частіше делегування своїх законодавчих повноважень виконавчим органам.

Отже, інститут делегованого законодавства, який довів власну ефективність в англійській практиці, поступово стає популярним у країнах континентальної правової системи. Саме можливість оперативного регулювання суспільних відносин стала основним фактором запозичення інституту делегованого законодавства іншими країнами та швидкого його пристосування безпосередньо до існуючих систем державної влади. Особливості запровадження делегованого законодавства в європейських країнах пов'язані насамперед з наявністю, на відміну від англійської практики, писаних конституцій, у яких закріплюються повноваження законодавчих і виконавчих органів. Тому найчастіше саме основний закон держави регулює можливість передачі законодавчих повноважень уряду. Наявність нормативного правового акту, прийнятого парламентом, як основного джерела права в континентальній (романо-германській) правовій системі також визначає деякі особливості делегованого законодавства. Передусім, парламент як орган законодавчої влади може делегувати свої повноваження тільки у чітко визначених випадках та під безпосереднім парламентським контролем. У конституціях закріплюється також порядок відміни актів делегованого законодавства.

Таким чином, природа виникнення делегованого законодавства в країнах англо-саксонської та романо-германської правової системи є різною. Якщо у першому випадку це обумовлене існуванням правової доктрини в країнах цієї правової сім'ї, згідно з якою для того, щоб

¹⁶⁰ Kirchheimer O. Decree Powers and Constitutional Law in France under the Third Republic. *The American Political Science Review*. 1940. Vol. 34. № 6. P. 1104.

видати «акт на виконання закону», виконавчий орган має бути наділений законодавчими повноваженнями. Виникнення ж інституту делегованого законодавства в країнах романо-германської правової сім'ї пов'язане з падінням ролі парламенту як найвищого законодавчого органу.

Проведений автором аналіз зарубіжної теорії і практики делегування законодавчих повноважень дозволяє виділити такі загальні причини цього явища:

1) ускладнення суспільних відносин, необхідність швидко реагувати на зміни в суспільстві, заповнювати прогалини в законодавчому регулюванні тих або інших сфер життєдіяльності суспільства;

2) завантаженість законодавчого органу, складність і тривалість законодавчого процесу (зокрема, через наявність ідеологічних розбіжностей між основними політичними силами), періодичність сесій парламенту та у зв'язку із цим неможливість законодавчої гілки влади врегулювати усі суспільні відносини законом;

3) безперервна діяльність уряду на відміну від парламенту, оперативність реагування уряду на зміни в суспільстві, можливість заповнення прогалин у регулюванні тих або інших суспільних відносин за умов заощадження парламентського часу (уряду прийнятніше самому видати нормативний акт на основі делегованих повноважень, ніж залежати від видання відповідного акту законодавчим органом);

4) необхідність прийняття актів, що вимагають спеціальних, технічних знань у тій або іншій сфері, у якій парламент може не мати достатньої експертної підтримки;

5) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин. Ухвалення численних коригуючих законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більше оперативно і якісно;

6) необхідність врахування інтересів особливих територій у складі держави, які потребують специфічного законодавчого регулювання в різних сферах;

7) відсутність довіри до парламенту як до законодавця.

Саме зростаюча складність сучасного суспільства, завантаженість законодавчого органу та нестача парламентського часу є найбільш суттєвими причинами делегування законодавчих повноважень, на думку багатьох дослідників. Так, на думку С. Дзубової, оскільки парламент, за яким у демократичних країнах традиційно закріплюється монополія на виробництво законодавчих норм, не спроможний забезпечити належний рівень правового регулювання суспільних

відносин, виникає потреба в нових засобах правотворчості та механізмах законодавчого регулювання. Саме завдяки структурі суспільних відносин, що постійно ускладнюється, появі нових сфер правового регулювання, що вимагають спеціальних, а іноді й вузькоспеціалізованих знань, делеговане законодавство отримало потужний імпульс для розвитку¹⁶¹.

Зазначені причини делегування уряду законодавчих повноважень підтверджуються на практиці окремих країн, хоча з певними особливостями. Так, американський дослідник Д. Хьюбер, проаналізувавши практику наділення уряду повноваженнями з видання ордонансів у Франції, визначає такі основні причини цього явища. По-перше, це невідкладність, тобто необхідність швидкого законодавчого врегулювання проблеми. Так, з 26 випадків наділення уряду законодавчими повноваженнями, згідно зі ст. 38 Конституції Франції, 25 були прийняті за умов перевантаження парламентського порядку денного, або на останньому тижні законодавчої сесії, або ж під час позачергової сесії парламенту. По-друге, значний вплив рівня підтримки більшості у парламенті. Коли більшість була слабкою, прийняття законодавчих актів могло затягнутися, тому делегування повноважень давало можливість уникнути цього¹⁶².

Відомий датський конституціоналіст Х. Цале дослідив у загальному вигляді причини, що зумовили самообмеження парламентом своїх прерогатив у законодавчій сфері та розширення практики делегованого законодавства. Вони такі:

- необхідність урахування місцевих інтересів і особливостей, які центральною владою нерідко ігноруються;
- необхідність врахування непередбачуваних обставин;
- фізична нестача часу, коли традиційний законодавчий орган не встигає розглянути поточні справи і внаслідок цього концентрується тільки на вирішенні загальних справ;
- зростання ролі спеціального експертного знання, у чому чиновники завжди мають перевагу над парламентарями;
- необхідність урахування інтересів громадських організацій (корпорацій);
- технічні проблеми реалізації закону, прийнятого парламентом;
- необхідність урахування ідеологічних розбіжностей, коли в парламенті не вдається домовитися головним політичним силам;

¹⁶¹ Дзыбова С. Институт делегированного законотворчества. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2006. № 2. С. 131.

¹⁶² Executive Decree Authority / edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 243, 245.

- часткова автономія територіальних суб'єктів (у Данії це, наприклад, самоврядування Гренландії і Фарер);
- необхідність врахування особливостей міжнародної співпраці;
- можливість гнучкого реагування державної влади на швидкі зміни в суспільстві;
- можливість соціального експериментування¹⁶³.

Аналіз причин делегування законодавчих повноважень дозволяє зробити висновок про те, що в ситуації, коли парламент не встигає оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві, шляхом прийняття відповідних нормативних правових актів, з метою уникнення прогалин у праві обґрунтованим і доцільним є наділення уряду правом видавати акти, що мають силу закону. Водночас слід цілком погодитися з думкою науковців, що при цьому в предмет їх регулювання не повинні входити питання, які належать до виняткової компетенції парламенту.

Визначивши основні причини застосування інституту делегованого законодавства, спробуємо проаналізувати особливості процесу здійснення делегованих повноважень урядами європейських держав, що дозволить віднайти позитивні та негативні риси даного явища.

Залежно від способу закріплення в конституціях країн Європейського Союзу делегування законодавчих повноважень, зарубіжні країни можна розділити на три групи:

- 1) країни, у яких прямо не виражено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія);
- 2) країни, основний закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина);
- 3) країни, в яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують даний процес (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Румунія, Хорватія).

Можна виокремити два основних способи делегування законодавчої функції уряду – звичайний та надзвичайний. Звичайне (пряме) делегування передбачає видання найвищим органом законодавчої влади особливого нормативного правового акту, що санкціонує надання законодавчих повноважень виконавчій владі. Надзвичайний (непрямий) спосіб делегування відбувається без попереднього дозволу парламенту, коли у випадках особливої необхідності уряд під свою відповідальність приймає тимчасові розпорядження, що мають силу закону, які обов'язково пізніше мають бути затвердженими парламентом.

¹⁶³ Исаев М. Основы конституционного права Дании. Москва: Муравей, 2002. С. 198–199.

Розглянемо більш детально процедуру прямого делегування. Як вже зазначалося, необхідною умовою застосування даного інституту є видання парламентом спеціального уповноважуючого закону. Серед вимог, що висуваються до змісту і процедури ухвалення законів про делегування законодавчих повноважень автор визначає такі:

1. Нормативний акт про делегування законодавчої функції уряду повинен прийматися у формі, встановленій конституцією. В Іспанії, наприклад, – у формі спеціального базового закону, в Італії та Німеччині, Португалії, Франції – у формі звичайного закону. Водночас це має бути спеціальний делегуючий закон. Це означає, що питання про делегування вирішується, як правило, не в загальному законі, що регулює ті або інші суспільні відносини, а в законі, прийнятому виключно з питання делегування повноважень органу виконавчої влади.

У цьому контексті слід визначити принципові умови, що характеризують парламентський акт про делегування. По-перше, він не лише надає додаткові повноваження уряду, які спочатку конституційно закріплені за іншим органом (парламентом), але і на обмежений період часу змінює встановлену в країні процедуру законотворчості. По-друге, акт про делегування надає «на майбутнє» урядовим рішенням, прийнятим у рамках наданих законодавчих повноважень, вищу юридичну силу – силу закону¹⁶⁴.

2. Нормативний акт про передачу законодавчих повноважень уряду повинен прийматися відповідно до правил законодавчого процесу, встановлених для такого різновиду нормативних актів. У країнах, де для прийняття звичайного закону передбачається скорочена процедура, для прийняття акту про делегування вона заборонена. Наприклад в Італії, згідно зі ст. 72 Конституції, скорочена процедура для затвердження актів про надання законодавчих прав не допускається. Водночас, у Франції не існує обмежень щодо процедури прийняття такого закону, отже, він може бути прийнятий в результаті «блокованого голосування» відповідно до ст. 44 Конституції, остаточного рішення Національної Асамблеї згідно зі ст. 45, і навіть без голосування у випадку, якщо уряд пов'яже із законопроектом питання про довіру відповідно до ст. 49 Конституції.

3. Передача повноважень здійснюється тільки парламентом з обов'язковою вказівкою на державний орган, якому делегуються законодавчі повноваження, тобто на уряд у нашому випадку.

¹⁶⁴ Троицкий В. Делегированное законодательство: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Москва, 2005. С. 12.

4. Повноваження повинні надаватися у відповідній сфері, із точним визначенням змісту і меж повноважень, що делегуються. У Конституціях європейських країн вказуються основні сфери прийняття делегованого законодавства. Так, у ст. 38 Конституції Франції визначається, що уряд може для виконання власної програми звернутися до парламенту за дозволом здійснити шляхом видання ордонансів протягом обмеженого строку заходи, які звичайно входять до сфери законодавства. Застосування урядом ордонансів передбачено також ст. 47 та 47-1 Конституції (якщо парламент не прийняв рішення стосовно поданого урядом проекту закону про бюджет упродовж 70 днів або проекту закону про фінансування соціального забезпечення протягом 50 днів, положення цих проектів можуть бути введені в силу шляхом видання ордонансів). Стаття 74-1 також дозволяє уряду видання ордонансів у сферах, що знаходяться в компетенції держави, стосовно заморських територій Франції, а також Нової Каледонії. Проте у законі, що уповноважує уряд на видання ордонансів, має бути чітко вказано, у якій сфері такі заходи можуть здійснюватися.

У цьому ж контексті слід наголосити, що існують сфери, у яких суворо забороняється прийняття урядом делегованого законодавства. В Іспанії згідно зі ст. 82 Конституції не можуть делегуватися повноваження стосовно прийняття органічних законів, що стосуються забезпечення основних прав і свобод громадян; законів, що затверджують статuti автономій і загальний виборчий режим, а також інші закони, передбачені Конституцією. Заборона на прийняття органічних законів передбачена у Франції згідно з рішенням Конституційної Ради від 5 січня 1982 року¹⁶⁵ та Румунії (ст. 114 Конституції). Узагальнюючи винятки зі сфери регламентації делегованих законодавчих актів, їх можна згрупувати по таких блоках:

- а) питання, що стосуються зміни та доповнення конституції;
- б) обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- в) питання виборчої системи;
- г) організація, компетенція і порядок діяльності найвищих державних органів¹⁶⁶.

5. Точне визначення часових рамок дії повноважень, що делегуються. Делегування законодавчих повноважень на невизначений

¹⁶⁵ Decyzja Rady Konstytucyjnej № 2005-510 DC z 20 stycznia 2005 r. URL: <http://www.parlement.fr/index.html> (data lecenia: 26.01.2018).

¹⁶⁶ Лагун Д. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*. 2006. Вып. 17. С. 17.

термін не допускається. Конституція Португалії допускає продовження терміну дії повноважень та їх поетапне використання, але в той же час встановлює значне обмеження, згідно з яким делегування законодавчої функції уряду може мати місце тільки один раз (ст. 165). Низка Конституцій фіксує максимальний строк дії делегованих повноважень, який, наприклад у Хорватії, традиційно дорівнює одному року. У Франції обмежень щодо кількості випадків використання та строків делегування не існує. Як свідчить статистика, уряд отримував такі повноваження в середньому на 290 днів, при цьому найменшим строком було 80 днів, а найбільшим – 1275 днів¹⁶⁷. Ст. 76 Конституції Італії визначає, що здійснення законодавчої функції може бути делеговане уряду не інакше як із визначенням керівних принципів і критеріїв такої делегації, лише на обмежений час і з певного кола питань. Інтерес представляє вирішення питання про те, скільки разів можуть бути використані делеговані законодавчі повноваження. Наприклад, у Франції на основі одного закону уряд може видати протягом певного терміну необмежену кількість ордонансів. Подібний підхід існує і в Румунії, Хорватії та Італії. В інших європейських країнах це питання вирішується інакше. Наприклад, згідно зі ст. 82 Конституції Іспанії в кожному випадку законодавча делегація повинна надаватися уряду в конкретній сфері та із вказівкою терміну її здійснення і вичерпується, коли уряд її використовує, опублікувавши відповідну норму.

Парламент у час здійснення урядом делегованих повноважень, як правило, позбавляється права приймати закони в тій сфері, у якій він надав їх. Так, ст. 41 Конституції Франції свідчить, що у випадку, якщо під час законодавчої процедури будь-яка пропозиція чи поправка суперечить делегованим повноваженням, наданим уряду, то він може заявити про їх неприйнятність. В Іспанії також ст. 84 Конституції надає уряду право заперечувати розгляд законопроекту або поправки, які суперечать діючій законодавчій делегації. У такому разі можливе надання пропозиції про повну або часткову відміну делегуючого закону. У Бельгії рішення, прийняті урядом у порядку делегованого законодавства, не можуть бути змінені парламентом упродовж поточної законодавчої сесії¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Executive Decree Authority / edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 242.

¹⁶⁸ Winter L., Dumont P. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 254.

6. Закон про передачу законодавчих повноважень ні в якому разі не може надавати право встановлювати норми, що мають зворотню силу. Так, в Іспанії закони про надання урядові законодавчих повноважень не можуть: 1) санкціонувати зміну самого базового закону; 2) надавати право приймати норми, що мають зворотню силу (ст. 83).

7. Відносно актів делегованого законодавства в ряді конституцій закріплюється пряма заборона на повторну передачу законотворчих повноважень суб'єктові третього рівня (так зване субделегування або трансделегування), як наприклад в Іспанії (ст. 82). Якщо субделегування повноважень допускається, то з дотриманням низки вимог. Наприклад, Конституція ФРН у ст. 80 допускає субделегацію, якщо це дозволено уповноважуючим законом і здійснюється на основі правової постанови уряду.

Вимагає детального розгляду сам процес надання урядові законодавчих повноважень, його практика в різних країнах та аналіз ефективності. Виділяють такі стадії делегування законодавчих повноважень: 1) ініціатива делегування; 2) прийняття акту про делегування повноважень; 3) видання акту в порядку делегування законодавчих повноважень; 4) затвердження акту, виданого в порядку делегування законодавчих повноважень, парламентом.

Розпочнемо з ініціювання процедури надання урядові законодавчих повноважень. Як правило, така ініціатива може виходити від самого уряду або парламенту. Загальна закономірність для європейських країн, конституції яких передбачають делегування законодавчих повноважень, полягає в тому, що ініціатива делегування законодавчих повноважень належить парламенту. Зокрема, в Італії, ФРН та Іспанії парламент може запропонувати наділити уряд делегованими повноваженнями сам або за пропозицією самого уряду. Проблема, мабуть, полягає в тому, до кого раніше прийде усвідомлення необхідності делегованого законодавства. На відміну від перерахованих країн, у Франції ініціатива щодо проекту закону, який надає повноваження видавати ордонанси, може надходити тільки від уряду, де-факто, від прем'єр-міністра. Члени парламенту не можуть ініціювати прийняття такого закону, що підтверджується рішенням Конституційної Ради. Однак слід зазначити, що принаймні двічі, у 2005 та 2006 роках, прийняття такого закону було здійснене внаслідок поправок членів парламенту¹⁶⁹. Важливою умовою, за якої уряд у Франції може ініціювати прийняття закону про надання делегованих повноважень, є

¹⁶⁹ Krzemiński M. Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2011. № 3 (104). S. 210.

необхідність виконання програми уряду. І хоча програма уряду трактується не у значенні програми, схваленої парламентом під час його формування, а у більш конкретному значенні, обов'язком уряду є чітке визначення, які результати будуть досягнуті внаслідок застосування наданих повноважень. Проте, на практиці зазначена вимога не завжди виконується, часто використовуються досить загальні характеристики причин необхідності надання урядові делегованих повноважень, так у 2005 році такий закон був прийнятий з метою «спрощення права»¹⁷⁰.

Прийняття акта про делегування законодавчих повноважень здійснюється парламентом у цілому, а не однією з його палат (у випадку двопалатного парламенту). І це цілком природно, оскільки делегування являє собою передання повноважень органу законодавчої влади, то рішення повинні приймати обидві палати. Про це прямо вказано в ст. 38 Конституції Франції і ст. 77 Конституції Італії. В Іспанії і ФРН рішення про делегування повноважень оформлюється законом, порядок прийняття якого передбачає обов'язкову участь обох палат парламенту.

Іншим важливим етапом делегування урядові законодавчих повноважень є прийняття ним відповідних актів, а в цьому контексті актуальним є питання, які органи та посадові особи, крім безпосередньо уряду, задіяні в даному процесі. У більшості країн, де існує практика надання законодавчих повноважень урядові, тільки він уповноважений приймати такі рішення, і підпис на актах делегованого законодавства ставить прем'єр-міністр. Проте, у деяких країнах відносно уповноваженого суб'єкта існує певна специфіка. Так, у Франції згідно зі ст. 38 ордонанси приймаються у Раді Міністрів після отримання висновку Державної Ради. Згідно зі ст. 13 їх підписує Президент Франції, що викликає певні контрверсії щодо характеру тієї компетенції. Тут актуальним залишається питання, чи може Президент відмовити у підписанні ордонансу. Актуальною ця проблема стала в 1986 році, коли Президент Ф. Міттеран відмовився підписати три ордонанси, підготовані урядом. Конституційна Рада не висловила власної думки з цього приводу за відсутності компетенції в даному питанні. Досі це питання не отримало правового вирішення. Але практика прийняття делегованого законодавства засвідчує таку закономірність. Коли президент і уряд належать до однієї партії, такі повноваження фактично переходять в руки глави держави, і передбачене конституцією «підписання» ордонансів, обговорених в

¹⁷⁰ Favoreau L., Gaïa P., Ghevontain R. Droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 2007. P. 783.

Раді Міністрів, перетворюється на власне прийняття акта делегованого законодавства¹⁷¹. У період співіснування, коли президент і уряд представляють різні політичні сили, вказані повноваження і юридично, і фактично належать уряду, з чим глава держави вимушений миритися. Іншою є ситуація у конституційних монархіях, де право прийняття актів, що мають силу закону, може надаватися монарху, який насправді лише автоматично підписує їх. Наприклад, у Бельгії король є главою виконавчої влади, тому формально йому надаються повноваження з прийняття делегованого законодавства, які на практиці виконує уряд. У Великобританії акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень, мають форму наказу монарха в Таємній Раді та видаються окремими міністрами, але не Кабінетом. Однак глава держави виступає делегатом у таких випадках лише формально, відповідні акти розробляє уряд, і вони по суті є формою його правотворчості. Водночас існує значно більший перелік актів, які на основі делегованих повноважень видають безпосередньо члени уряду.

Важливим є питання, коли акти, видані в порядку делегування законодавчих повноважень урядові, вступають у силу. Переважно це відбувається після їх опублікування. Однак, подальша їх юридична сила, як правило, залежить від схвалення чи несхвалення парламенту, таким чином парламент здійснює контроль за наданими урядом повноваженнями. За даним критерієм можна розподілити країни на дві групи:

- 1) держави, у яких затвердження актів уряду є обов'язковим (Франція, Італія);
- 2) держави, у яких таке схвалення відбувається за певних умов (ФРН, Румунія, Португалія, Іспанія, Велика Британія).

Розглянемо процес затвердження парламентом урядових актів, прийнятих на основі делегованих повноважень у країнах, де дана процедура є обов'язковою. У Франції ордонанси вступають у силу після опублікування, але втрачають її, якщо законопроект про їх затвердження не внесений до парламенту до того, як спливе строк, вказаний законом, що надає делеговані повноваження. Ордонанси затверджуються в прискореному порядку. Дуже рідко проект про затвердження не надається і ордонанс втрачає силу. Як вказують дослідники, за період 1984–2003 років було ухвалено 24 закони, що затвердили 98 ордонансів, що становить 63 % всіх опублікованих за

¹⁷¹ Крутоголов М. Президент Французской республики. Правовое положение. Москва: Наука, 1980. С. 169.

цей час ордонансів. Отже, частина ордонансів не дочекалася надання проектів законів про їх затвердження, однак таке затвердження відбулося ще до закінчення терміну делегованих повноважень шляхом прийняття інших законів, які реалізовували зміст ордонансів¹⁷². В Італії згідно зі ст. 77 Конституції законодавчі декрети уряду втрачають силу з моменту видання, якщо вони не отримали законодавчого затвердження впродовж шістдесяти днів після їх публікації.

Практика засвідчує, що більшість актів уряду, прийнятих у порядку делегування повноважень, все ж таки проходять затвердження парламенту, незважаючи на те, що є країни, в яких така процедура не є обов'язковою. Проте, її необхідність обумовлюється бажанням/небажанням самого законодавчого органу. Так, наприклад, у Румунії відповідно до ст. 114 Конституції ордонанси надаються для затвердження парламенту згідно із законодавчою процедурою до закінчення терміну уповноваження, якщо уповноважуючий закон вимагає цього. Тобто така процедура має бути передбачена парламентом при прийнятті закону про делегування повноважень. Подібна процедура застосовується в Німеччині. Регламент Бундестагу передбачає, що нормативні акти Федерального уряду, які вимагають схвалення Бундестагу або відміни яких Бундестаг може зажадати впродовж певного терміну, передаються президентом Бундестагу для узгодження з радою старійшин безпосередньо в компетентні комітети з призначенням терміну для надання доповіді. Якщо комітет своєчасно не надає доповіді, питання включається до порядку денного наступного засідання Бундестагу для ухвалення рішення без цієї доповіді. Бундестаг може залишити в силі урядовий правовий припис або відмінити його.

У Португалії законодавчі акти уряду теж можуть залишитися без затвердження парламенту, якщо цього не вимагатиме відповідна кількість депутатів законодавчого органу. Згідно зі ст. 169 Конституції декрети-закони можуть бути представлені для оцінки Асамблеєю Республіки на предмет внесення поправок або відмови в затвердженні на вимогу десяти депутатів упродовж тридцяти днів після публікації відповідного декрету-закону. У такому випадку Асамблея може призупинити цілком або частково дію декрету-закону. Водночас з метою запобігання безпідставного затягування законодавчого процесу, що реалізується урядом у межах наданих йому делегованих повноважень, передбачені конкретні строки прийняття парламентом рішення щодо відповідного декрету-закону. Так, якщо Асамблея не

¹⁷² Favoreau L., Gaïa P., Ghevontain R. Droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 2007. P. 785.

висловилися остаточно щодо нього після десяти пленарних засідань, то його призупинення припиняється, а протягом п'ятнадцяти – то взагалі скасовується сам процес затвердження.

В Іспанії відповідно до ст. 82 Конституції делегуючий закон може передбачати додатковий контроль за актами делегованого законодавства. Тому, якщо який-небудь депутат або парламентська група впродовж місяця після видання акту в письмовому зверненні до бюро Конгресу депутатів заперечили проти певного положення або акту в цілому, він спрямовується у відповідну комісію палати, яка повинна у встановлений термін надати висновок. Він обговорюється в палаті відповідно до загальних правил законодавчого процесу, а юридичними наслідками такого контролю можуть бути ті, які передбачені в делегуючому законі.

Якщо надання делегованих повноважень здійснюється парламентом в цілому, то затвердження актів уряду, що мають силу закону, в системах з двопалатним парламентом може здійснюватися однією з палат парламенту. Взагалі процес затвердження часто є спрощеним і здійснюється парламентом без особливих перешкод, тому лише незначна частина актів, прийнятих урядом у порядку делегованого законодавства, скасовується або частково змінюється парламентом. Так, наприклад, у Португалії скасування актів парламентом є дуже рідким явищем, а коригуванню з боку парламенту після процедури контролю піддається лише біля 20 % делегованого законодавства¹⁷³.

Як видно із вищезазначеного, основний контроль над процесом видання актів у порядку делегування законодавчих повноважень у більшості країн покладається на парламент – орган, що ініціює процес делегування і визначає його умови. Основним засобом парламентського контролю є затвердження відповідних законодавчих актів уряду. Також одним із засобів контролю може бути заслуховування звіту міністрів, у який включаються переліки актів, виданих у порядку делегування законодавчих повноважень. У своїх звітах вони обґрунтовують необхідність прийняття цих актів, механізм їх дії, узгодженість з іншими законами і т. д. У разі негативної оцінки звіту міністра по виданих у порядку делегування законодавчих повноважень актам, вони можуть бути передані на виправлення уряду або скасовані парламентом. Ще один із надзвичайних засобів, до яких може вдатися парламент, якщо його не влаштовує законодавча діяльність уряду, є втручання у сферу делегованого законодавства і видання законів з

¹⁷³ Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз. Київ: Основи, 1996. С. 89.

питань, відданих на розгляд виконавчої влади (хоча в деяких країнах уряд може не допустити цього). Отже, можна зробити висновок: якщо парламент бажає відновити звичайний режим законодавчого регулювання у галузі, переданій на розгляд уряду, йому необхідно вивести її зі сфери повноважень органу виконавчої влади або шляхом внесення змін до акту про делегування, або оскарживши компетенцію уряду в конституційному суді.

Широкий спектр засобів парламентського контролю наявний у Великій Британії. Закон про акти делегованого законодавства 1946 р. встановив п'ять форм контролю парламенту над урядовими актами. Практично всі вони є не стільки формами контролю, скільки формами інформування урядом парламенту з приводу прийнятих ним актів. Перша форма британського контролю зводиться до того, що акт делегованого законодавства направляється в Палату Громад до набрання ним чинності або іноді після. Під поданням акта розуміють передачу клеркові палати копії акта, що був прийнятий урядом. Депутати можуть порушити питання про скасування такого акта, що може спричинити голосування. Оскільки уряд Великобританії спирається на парламентську більшість, то такого скасування, найімовірніше, не відбудеться, тому що парламентська (урядова) більшість відкине ці наміри. Друга форма контролю – акт надається палаті після його видання. Такий акт, за правилами англійського законодавства, може бути анульований протягом 40 днів, якщо буде прийнята так звана «негативна резолюція». Це означає, що парламент звертається до уряду з проханням скасувати акт делегованого законодавства шляхом прийняття особливого наказу в королівській Таємній раді. Ця форма практично не застосовується. Третій варіант сформульований у такий спосіб: «Акт делегованого законодавства, поданий Палаті Громад, набирає чинності, якщо він не був скасований Палатою Громад протягом 40 днів». Ця форма також неефективна, оскільки будь-яку вимогу опозиційного депутата буде миттєво відкинуто шляхом голосування парламентською більшістю. Четвертий варіант – акт делегованого законодавства втрачає силу, якщо протягом сорока днів не був схвалений «методом затверджуючої резолюції». Однак, акти такого роду автоматично затверджуються, оскільки урядова більшість у парламенті схвалює акти уряду не замислюючись. Як вказують англійські джерела, обговорення кожного акта делегованого законодавства триває в середньому не більше 8 хвилин. П'ятий варіант – уряд може винести проект акта делегованого законодавства на обговорення. У цьому випадку, йдеться про найбільш важливі закони, при прийнятті яких потрібно поставитися з більшою

увагою до думки парламентарів. Але уряд самостійно вирішує, чи виносити проект на обговорення. Він також контролює проходження його на стадії проекту. У випадку невдалого обговорення цього акта уряд може внести новий, аналогічний, в іншому варіанті й у такий спосіб однаково досягне своєї мети¹⁷⁴. Важливо, що за деякими винятками, делеговане законодавство не може бути виправленим парламентом, отже, вносити до нього поправки парламентарям заборонено. Якщо в процесі розгляду будуть знайдені недоліки, уряд може внести корективи до акта або знову внести його у старій редакції, якщо Палата Громад прийме рішення про відміну.

Додаткові засоби контролю використовують палати парламенту Великої Британії. Палата Лордів призначає Комісію з розгляду делегованих повноважень (*Delegated Powers Scrutiny Committee*), мета якої – перевірити відповідність повноважень на прийняття вторинного законодавства законам (біллям). У Палаті Громад діє спеціальний Комітет щодо законодавчої діяльності (*Statutory Instruments Committee*), завдання якого переконатися в тому, що делеговані повноваження були здійснені належним чином, особливо стосовно тих питань, у вирішенні яких парламенту повинна належати провідна роль. «Сам факт існування цього комітету, – відзначає М. Амеллером, – поза сумнівом, має благодійну дію, хоча лише деякі акти, що розглядаються ним, варті уваги Палати. У цьому полягає відмінна риса даної системи. Її мета – обмежити делегування законодавчих повноважень, проте на практиці вона є засобом здійснення більш ефективного парламентського контролю над використанням права видавати постанови»¹⁷⁵. Члени обох палат парламенту беруть участь також у роботі Об'єднаного комітету з перевірки актів делегованого законодавства. Комітет теж вивчає постанови з точки зору їх відповідності закону, на підставі якого вони були видані, і представляють палатам доповіді про ті акти, які вважають такими, що заслуговують на увагу. Комітети оцінюють акти виконавчої влади з точки зору принципу *ultra vires* – перевищення урядом своїх повноважень. Проте, на думку дослідників, парламентський контроль при існуючій організації влади не можна визнати ефективним, оскільки і в Палаті Громад, і в її комітетах переважають представники правлячої партії¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Бесчастний В., Філонов О., Субботін М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 434.

¹⁷⁵ Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. З. Луковникова. Москва: «Прогресс», 1967. С. 260.

¹⁷⁶ Пронкин С., Петрунина О. Государственное управление зарубежных стран. Москва: Аспект Пресс, 2001. С. 264.

Важливість парламентського контролю за делегованим законодавством уряду важко переоцінити, що відзначають і дослідники даної теми. Російський дослідник Д. Лагун вважає, що подальший контроль (*control ex post*) з боку парламенту як елемент механізму стримування екстраординарного законодавства виступає ефективною гарантією від трансформації законотворчої функції в одну з функцій органів виконавчої гілки влади¹⁷⁷.

Проте, крім парламентського контролю над актами уряду, виданими в порядку делегованих повноважень, застосовується також судовий контроль. Як правило, контроль за конституційністю таких актів уряду здійснює конституційний суд у кожній окремій країні. Наприклад, у Португалії суд має право відмовити в застосуванні норми декрету-закону, посилаючись на його неконституційність, а якщо вичерпані звичайні засоби, що підтверджують його компетентність, то для винесення остаточної ухвали суд має право направити запит у Конституційну комісію. Певні особливості такий судовий контроль має у Великій Британії. Судовий контроль здійснюється судами тільки тоді, коли при розгляді конкретної справи відбувається посилання на делегований акт. У такому разі суди можуть вимагати доказу його дійсності. Основою визнання судом делегованого акту недійсним є його несумісність із законом. Судовий контроль у Великобританії не є постійною формою контролю і не має зворотної сили, тобто наслідки реалізації делегованого акта за період його дії не анулюються.

Інші додаткові засоби контролю можуть бути визначені парламентом під час делегування урядові законодавчих повноважень. В Іспанії, згідно зі ст. 82 Конституції без обмеження компетенції судів закони про делегацію можуть встановлювати в кожному випадку додаткові засоби контролю.

Важливим засобом є адміністративний контроль за делегованим законодавством, який здійснюється адміністративними органами, у першу чергу, міністерствами і центральними органами. Проте такий контроль не має верховенства перед парламентським та судовим контролем, хоча має важливе значення в застосуванні механізму делегованого законодавства. Так, у Франції усі ордонанси, що мають силу закону, перед набуттям чинності підлягають обов'язковій перевірці Державною Радою, яка дає на них свої висновки. Відповідно Президент Республіки під час промугляції ордонансу повинен

¹⁷⁷ Лагун Д. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*. 2006. Вып. 17. С. 12.

зважати не лише на думку уряду, але на позицію Державної Ради Франції.

Слід зазначити, що з проблемою контролю пов'язана і проблема визначення підстав для припинення дії урядових актів делегованої законотворчості. У зв'язку з цим виділяють декілька юридичних фактів: відмова парламенту затвердити акт делегованої законотворчості; невнесення прийнятого урядового акта делегованої законотворчості до парламенту до закінчення терміну делегування; порушення урядом умов делегування; відміна (зміна) акта делегованого законодавства парламентом у порядку звичайної парламентської законодавчої процедури; порушення урядовим актом делегованого законодавства конституції або законів; відміна акта про делегування законодавчих повноважень судом унаслідок порушення конституції¹⁷⁸.

Наприкінці розгляду процедури прямого делегування урядові законодавчих повноважень зазначимо, що закінчення права на законотворчість уряду може бути пов'язано із декількома подіями:

1) закінчення терміну, на який уряду були надані законодавчі повноваження;

2) вироблення тексту відповідного акта, на що було уповноважено уряд (у країнах, де передбачено принцип одноразового використання делегованих повноважень, як наприклад, в Іспанії);

3) відставка уряду (у цьому випадку йдеться про персоніфікованого суб'єкта делегованих законодавчих повноважень, повноваження тісно пов'язані з конкретним складом уряду і не поширюються на уряд в іншому складі, як наприклад у Португалії);

4) закінчення легіслатури, тобто терміну повноважень парламенту, або його розпуск (у цьому випадку, навпаки, делеговані законодавчі повноваження дійсні лише при тому складі парламенту, який їх передав);

5) відміна парламентом акта про делегування законодавчих повноважень (в Іспанії);

6) визнання уповноважуючого акта парламенту неконституційним.

Водночас важливо, що третя та четверта умови не завжди передбачені в конституціях держав Європейського Союзу. Право уряду видавати акти, що мають силу закону, при його відставці вирішується в кожному окремому випадку конкретно.

Проаналізувавши звичайний (прямий) спосіб делегування законодавчих повноважень урядові, розглянемо основні аспекти надзвичай-

¹⁷⁸ Троицкий В. Делегированное законодательство: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Москва, 2005. С. 18.

ного (непрямого, виключного та екстраординарного) делегування. Він, як правило, застосовується у разі надзвичайних умов або виняткових обставин, що забезпечує можливість швидкого реагування на вимоги ситуації. На початку зазначимо, що науковці вважають даний спосіб делегування достатньо специфічним, таким, за якого делегування як процесу фактично не відбувається. Так, дослідниця І. Кирякова дотримується точки зору, згідно з якою видання актів у випадку непрямого делегування не повною мірою відповідає сутності делегування законодавчих повноважень, оскільки фактично делегування не здійснюється. Ці акти автор пропонує відносити до екстраординарних актів, які видаються без передачі повноважень парламентом¹⁷⁹. Більш категоричною у своєму ставленні до термінового делегування є білоруська дослідниця С. Чебуранова, яка зазначає: «...якщо в самій конституції закріплюється право на видання акта, що має силу закону, державним органом без спеціального дозволу парламенту, то такі акти не можна віднести до актів, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень»¹⁸⁰. На думку автора, це теоретичне питання є досить складним і потребує додаткового ґрунтовного вивчення. Однак непрямий спосіб делегування все ж таки передбачає особливу його форму, так зване делегування за мовчазної згоди парламенту, який, приймаючи конституцію, у ній передбачив випадки, коли таке делегування може мати місце.

Основними вимогами, які висуваються до процедури застосування непрямого делегування урядові законодавчих повноважень, є такі:

1. Обов'язкове закріплення на рівні конституції держави права уряду приймати екстраординарні акти. Саме конституція є актом, що уповноважує уряд на здійснення делегованих повноважень.

2. Встановлення обмежень на право прийняття екстраординарних актів. Обов'язковою умовою для їх видання виступають або юридично конкретні факти: надзвичайний стан, стан війни; або оцінювальні ситуації: виняткові випадки, ситуації невідкладної державної необхідності і т. д. Якщо узагальнити, то основою видання таких актів виступає екстраординарна ситуація. Ряд конституцій тісно пов'язує екстраординарність ситуації з відсутністю в законодавчого органу можливості зібратися на засідання для вирішення відповідної ситуації.

¹⁷⁹ Кирякова І. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах. *Вестник Белорусского государственного университета*. Сер. 3. 2010. № 2. С. 69.

¹⁸⁰ Чебуранова С. К уточнению понятия делегированного законодательства. *Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов*: тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Гродно, 13 апреля 2007 года). Гродно: Гродненский государственный университет им. Я. Купалы, 2007. С. 58.

Наприклад, у Данії, під час перерв між сесіями у випадках, як зазначено в Конституції, «особливої необхідності» Король (на практиці Рада міністрів) може самостійно ухвалювати тимчасові закони, які потім мають бути схвалені Фолькетингом (ст. 23 Конституції Королівства Данія).

3. Обмеження кола питань, відносно яких уряд має право приймати нормативні акти, що мають силу закону. Зі сфери їх регулювання, за загальним правилом, вилучаються питання, що стосуються зміни конституції, основ державного будівництва, обмеження конституційних прав і свобод громадян.

4. Обов'язкове подальше затвердження парламентом відповідних актів делегованого законодавства з можливістю їх повної відміни.

Зазначений вище спосіб делегування передбачений майже у всіх країнах Європейського Співтовариства. Наочним прикладом застосування екстраординарного делегування є система, яка існує в Іспанії. Уряд уповноважений видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів у разі надзвичайної необхідності (ст. 86), однак вони не можуть зачіпати правову систему основних державних інститутів, прав, обов'язків і свобод громадян, режиму автономних співтовариств, а також загального виборчого права. Такі декрети-закони повинні негайно виноситися на обговорення і голосування усім складом Конгресу, який з цією метою скликається, будучи не на сесії, упродовж тридцяти днів з моменту обнародування декрету-закону. Конгрес повинен прийняти рішення про затвердження або відміну декрету-закону в цей термін, для чого регламентом повинна передбачатися спеціальна спрощена процедура.

Важливою особливістю екстраординарних законодавчих актів уряду, як і за умов прямого делегування, є те, що вони приймаються до виконання відразу після їх опублікування, а от подальша їх доля вже залежить від рішення парламенту. У разі їх затвердження, вони продовжують свою дію, а у разі відхилення парламентом вважаються недійсними з моменту прийняття такого рішення.

Досліджуючи особливості застосування інституту делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу, слід зазначити, що в деяких країнах він має певну унікальність порівняно з іншими. Таким він є у Великій Британії, де делеговане або вторинне законодавство (*delegated or secondary legislation*) використовується на основі первинного (парламентського) законодавства для детальнішого врегулювання адміністративної діяльності. Причиною такого стану речей є те, що парламентський закон є досить загальним, і застосувати його без відповідної нормовстановлюючої діяльності виконавчих органів немож-

ливо. Уряд у цьому випадку видає акти, що конкретизують закон. Створюється делеговане законодавство без повноважень. Такі акти делегованого законодавства уряду мають силу закону, однак в ієрархії нормативних актів вони стоять після нього. При цьому, щоб уникнути ризику підміни виконавчою гілкою влади функцій парламенту, делеговані повноваження передаються тільки тим державним органам, посадовцям (міністрам), які безпосередньо підзвітні вищому законодавчому органу.

Також однією з особливостей законодавчої системи Великої Британії є те, що тут делеговане законодавство має більше значення, ніж в інших країнах Європи. Це обумовлено тим, що встановилася практика, за якої акти парламенту допускають модифікацію діючого права делегованим актом. У деяких випадках закони можуть бути змінені настільки, наскільки це необхідно для приведення їх в дію. Це пов'язано з особливостями англосакської правової системи, яка істотно відрізняється від континентальної системи права. Така практика є дуже ефективною через особливості, властиві англійській державній і правовій системам¹⁸¹. Ефективність делегованого законодавства також тісно пов'язана з існуванням системи парламентського правління. Оскільки уряд завжди спирається на парламентську більшість, він легко може домогтися від нього повноважень на видання подібних актів. Таким чином, саме уряд вирішує, які акти йому провести через парламент, а які видати самому.

Певні особливості має делеговане законодавство в Німеччині. Як у Великій Британії, акти, що приймає уряд у порядку делегованого законодавства, покликані конкретизувати відповідні законодавчі приписи. Досі не існує єдиної точки зору стосовно характеру актів, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту. Так, на думку деяких авторів, постанови уряду, що мають законодавчу силу згідно зі ст. 80 Основного закону ФРН приймаються в порядку делегованого законодавства і є законами в матеріальному сенсі (на відміну від формальних законів, що приймаються найвищим законодавчим органом у рамках особливої законодавчої процедури)¹⁸². На думку інших науковців, ці постанови мають підзаконний характер, тобто не є законами навіть у матеріальному сенсі, і взагалі Конституція не

¹⁸¹ Седельник В., Чебуранова С. Взаимодействие правовых систем (на примере делегированного законодательства). *Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах*: сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы; отв. ред. Н.В. Сильченко. Гродно: ГрГУ, 2011. С. 25.

¹⁸² Zakrzewski W. *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*. Krakow: Uniwersytet Jagielloński, 1959. S. 29–30.

передбачає, за винятком приписів тимчасового характеру (ст. 119, 127, 132), можливості видавання виконавчою владою актів, що мають силу закону¹⁸³.

І наприкінці нашого аналізу хотілося б визначити, наскільки ефективним є застосування делегованого законодавства в європейських країнах. Даний інститут займає важливе місце в законодавчому процесі Франції. Так, за період 1960–1990 років було ухвалено 25 законів, що делегували повноваження урядові, на підставі яких видано 158 ордонансів. Кількість їх зросла у 1990–2006 роках – відповідно 53 закони і 293 ордонанси. Збільшення кількості прийнятих ордонансів було спричинене реформою децентралізації та новим конституційним статусом заморських територій. Завдяки делегованому законодавству вдалося швидко впровадити нову кодифікацію законів, спростити занадто ускладнену правову систему та імплементувати директиви Європейського Співтовариства у правову систему держави. Швидке провадження директив ЄС за допомогою ордонансів дозволило ефективно функціонувати в межах Співтовариства: лише за 2001 рік за посередництвом цих актів було імплементовано 46 директив, а у 2004 – 23 директиви¹⁸⁴.

Проте, найбільше число актів відносно звичайного законодавства приймається у порядку делегування у Великій Британії. Там пропорція між «нормальними» і делегованими законами приблизно 1:30. Тобто, скажімо, якщо уряд приймає приблизно 1000 актів на рік, які можна вважати актами делегованого законодавства, то парламент приймає приблизно 33 акти, що, поза сумнівом, свідчить про затребуваність даного інституту¹⁸⁵. За іншими підрахунками у Великій Британії в середньому за рік актів делегованого законодавства приймається у 18 разів більше, ніж законів¹⁸⁶.

У Бельгії закони, прийняті в результаті делегування, були досить поширені в економічних питаннях та питаннях, пов'язаних із впровадженням деяких органічних законів щодо реформування держави у 1980-х роках. На сучасному етапі уряд теж досить часто

¹⁸³ Bieñ-Kacała A., Tarnowska A. Działalność prawotwórcza egzekutywy w świetle UZ RFN. *Przegląd Sejmowy*. 2010. № 2 (97). S. 108.

¹⁸⁴ Monnier S. La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire. *Revue française de droit constitutionnel*. 2006. № 4. URL: www.cairn.info/load_pdf.php?ID...068 (date de la demande: 05.02.2018).

¹⁸⁵ Бесчастний В., Філонов О., Субботін М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 323.

¹⁸⁶ Троицкий В. Делегирование законодательных полномочий в Великобритании и странах Содружества. *Юриспруденция*. 2004. №2. URL: http://pravorggu.ru/2004_2/13troitskii_11.shtml (дата звернення: 25.01.2018).

отримує такі повноваження від парламенту. За підрахунками дослідників, біля 15 % законодавства приймається урядом у порядку наданих уряду делегованих повноважень¹⁸⁷.

В Італії уряд нечасто отримує повноваження від парламенту на видання законодавчих актів, хоча в останні роки спостерігається тенденція до збільшення таких актів. Делеговані повноваження дали можливість уряду прийняти низку важливих законодавчих актів, наприклад, законодавчий декрет про соціальне фінансування в 1992 році. Важливі законодавчі акти були прийняті також у 1993, 1995, 1996, 2001 роках¹⁸⁸. Також рідко уряд використовує можливість прямого делегування повноважень в Іспанії, надаючи перевагу надзвичайному делегуванню за допомогою прийняття декретів-законів. Термінова та надзвичайна необхідність інтерпретується досить широко, що дозволяє приймати акти законодавчого значення, які протягом 30 днів мають бути ратифіковані Конгресом депутатів.

Цікаво, що, наприклад, Польща, яка мала значний досвід використання делегованого законодавства з 1918 року до прийняття Конституції 1997 року, відмовилася від цієї практики. На першому етапі польської державності делеговане законодавство було основним інструментом творення права. 22 листопада 1918 року декретом Тимчасового Голови Держави Раді Міністрів було надане право схвалення законопроектів, які ставали законами після затвердження Тимчасового Голови Держави та публікації. Досить часто вдавалися до даного інституту за часів соціалізму. Державна Рада як колегіальний орган мала право видання декретів, що мали силу закону в періоди, коли Сейм не засідав. Так звана Мала Конституція 1992 року теж містила можливість делегації, хоча й була обмежена багатьма умовами. Делеговане законодавство на даному етапі повинно було полегшити процес проведення реформ у складних політичних, економічних та міжнародних умовах, проте цей інструмент жодного разу так і не був використаний. Під час праці над новою Конституцією Польщі у 1989–1995 роках було безліч проектів, у яких інститут делегованого законодавства передбачався, але всі вони були відхилені. Значною мірою це сталося через побоювання можливого зловживання виконавчою владою такими повноваженнями внаслідок конфліктів з

¹⁸⁷ Winter L., Dumont P. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 254.

¹⁸⁸ Verzichelli L. Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 454.

парламентом¹⁸⁹. Сьогодні з різних причин, зокрема через законодавчі помилки та зважаючи на завдання, які стоять перед державними органами у зв'язку з імплементацією права Європейського Союзу, значна частина науковців і практиків законодавчого процесу вважає, що даний засіб був би в нагоді¹⁹⁰. Як стверджує польський дослідник М. Новаковський, повернення польському конституційному праву інституції делегованого законодавства дозволило б зменшити законодавче навантаження Сейму та Сенату, пов'язані з імплементацією права Європейського Союзу, переказуючи ці завдання більш підготовленому до цього урядові. З одного боку, регулювання спеціальних сфер створювалися б органами, що мають високий рівень фаховості, а їх прийняття вимагало б менше часу, з іншого боку, Сейм отримав би час, необхідний для розмірковування над найістотнішими проектами та на реалізацію нових завдань, пов'язаних із членством в ЄС¹⁹¹. Можна цілком погодитися з даною думкою зважаючи на те, що більшість країн Європейського Союзу, зокрема Франція, Іспанія, Ірландія, Італія та Велика Британія успішно використовують делеговане законодавство саме з цією метою.

Отже, практика застосування інституту делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу є ефективною і дозволяє вирішувати низку проблем, що стоять перед органами державної влади. Водночас, слід сказати, що застосування інституту делегованого законодавства створює перманентну загрозу порушення принципу розподілу влади і передачі законодавчих функцій урядові. Тому це питання потребує докладного розгляду та є дуже актуальним серед дослідників проблеми делегованого законодавства. Можна виокремити дослідників, які вважають, що делеговане законодавство не порушує балансу законодавчої та виконавчої влади, та таких, які дотримуються протилежної точки зору. До першої групи належить дослідниця І. Кирякова, на думку якої делегування повноважень є лише формою реалізації повноважень парламентом, за якої зберігається законодавча роль парламенту, оскільки передбачається процедура подальшого контролю парламенту над виданням актів у порядку делегування законодавчих повноважень у формі парламентського затвердження; можливість збереження законодавчої ролі парламенту шляхом визначення в законі, яким здійснюється передача законодавчих повноважень, предмета регулювання актів, що видаються в такому порядку; можливість

¹⁸⁹ Nowakowski M. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym. *Przegląd Sejmowy*. 2005. № 3 (68). S. 57.

¹⁹⁰ Там само. S. 47.

¹⁹¹ Там само. S. 62.

збереження виняткових повноважень парламенту шляхом встановлення кола питань, з яких забороняється делегування законодавчих повноважень; збереження законодавчої функції за парламентом, оскільки передача повноважень відбувається лише на вказаний в уповноважуючому законі термін¹⁹². Дотримується цієї точки зору й російський науковець В. Троїцький, який зазначає: «...делегування законодавчих повноважень не суперечить принципу розподілу влади і здійснюється з відома парламенту та під його контролем; самі ж повноваження передаються на певний термін та з обмеженого кола питань, парламент передає не усі свої повноваження, а лише право приймати акти, які фактично дорівнюють юридичній силі законів, зберігаючи право відмінити у будь-який момент право на делеговану законотворчість; судові органи зберігають право контролю за делегованою правотворчістю»¹⁹³.

Особливої ваги надає інституту делегованого законодавства дослідниця теми розподілу влади А. Путятіна, вважаючи, що інститут делегованої законотворчості не суперечить принципу розподілу влади і є показником розвитку теоретичних і методологічних основ парламентської демократії. У той же час цей інститут, спрямований передусім на оптимізацію законотворчої діяльності держави, не повинен послаблювати позиції парламенту в державно-правовій системі і не може розглядатися – за умови дотримання конституційних засад взаємовідносин відповідних органів – як втручання виконавчої влади в прерогативи законодавчої влади¹⁹⁴.

Не вважає делеговане законодавство порушенням принципу розподілу влади й дослідниця С. Дзибова, тому що законодавча діяльність уряду санкціонується найвищим законодавчим органом і здійснюється під суворим парламентським та судовим контролем, відповідаючи тим самим загальному духу зазначеного принципу¹⁹⁵.

Прихильники іншої точки зору, беручи до уваги суворий розподіл державної влади, негативно ставляться до делегованого законодавства

¹⁹² Кирякова И. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий. *Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки*. 2009. № 4. С. 120–121.

¹⁹³ Троицкий В. Делегированное законодательство: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Москва, 2005. С. 5.

¹⁹⁴ Путятина А. Разделение властей – конституционный принцип законотворческого процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ростовский государственный университет. Ростов-на-Дону, 2010. С. 14.

¹⁹⁵ Дзибова С. Институт делегированного законодательства. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2006. № 2. С. 131.

та вважають законодавчу діяльність виключною компетенцією представницьких органів влади. Не заперечуючи проти того, що практика делегованого законодавства за відповідних умов себе виправдовує, вона, на думку цих авторів, являє собою відхід від класичного принципу розподілу влади і може привести до узурпації урядом законодавчої влади. Такі побоювання висловлювалися ще в той час, коли делеговане законодавство лише затверджувалося як окремий інститут. У роботі Г. Ховарда «Нова деспотія», що була видана в 1929 році, говориться, що використання делегованого законодавства призводить до встановлення «нової деспотії» виконавчої влади¹⁹⁶.

Одним з основних чинників послаблення впливу парламенту називає делеговане законодавство В. Жебровський. За нього парламент перестає бути єдиним органом, що ухвалює закони. Отже, посилюється роль виконавчої влади і класичний принцип розподілу влади зазнає змін¹⁹⁷.

Аналіз обох точок зору дає підстави вважати, що каменем спотикання під час застосування інституту делегованого законодавства, є дієвий та ефективний контроль. Якщо він існує, немає підстав говорити про порушення принципу розподілу державної влади. Тому слід цілком погодитися з думкою М. Амеллера про те, що в основі делегованого законодавства знаходиться не стільки проблема переміщення центру тяжіння в роботі парламенту на обмеження його законодавчих функцій, скільки проблема розширення і ретельнішого здійснення ним контролю за діяльністю уряду як представницького органу народу, де якнайповніше знаходять вільне вираження усі відтінки громадської думки¹⁹⁸.

Як будь-який механізм, делеговане законодавство має власні переваги та недоліки. Серед переваг слід особливо виділити такі:

1. Уряд, маючи нечисленний склад і відносно просту процедуру ухвалення рішення (на відміну від парламенту), може оперативніше реагувати на проблеми і потреби суспільства, швидко вносити зміни при появі нових обставин (так звана випереджаюча законотворчість). Крім того, у зарубіжних країнах законодавча ініціатива у більшості випадків все одно виходить від уряду і саме урядові ініціативи найчастіше стають законами.

¹⁹⁶ Hewart L. The New Despotism. London: Ernest Benn Limited, 1929. P. 63.

¹⁹⁷ Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие. *Балтийский регион*. 2010. № 4 (6). С. 134.

¹⁹⁸ Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. З. Луковникова. Москва: «Прогресс», 1967. С. 266.

2. Краще юридичне опрацювання документів, які приймаються урядами. Технічні питання вирішуються експертами у відповідній сфері, які мають високий рівень професіоналізму і знання умов на місцях.

3. Делеговане законодавство дає можливість парламенту зосередити увагу на основних принципах, а не займатися їх деталізацією, яка доручається урядові.

4. Інститут делегованого законодавства перешкоджає виникненню прогалин у праві, а отже, сприяє збереженню стабільності законодавства, що є передумовою стійкого розвитку кожної держави.

5. Передача повноважень на видання актів, що мають силу закону, виконавчим органам здійснюється без переходу та зі збереженням за парламентом функції законодавчого органу.

Усі вищезазначені переваги прискорюють і спрощують процедуру ухвалення законодавчих рішень, приводять до підвищення ефективності правового регулювання. Водночас слід зважати й на недоліки, які має делеговане законодавство:

1. Послаблення влади парламенту, можлива загроза верховенству парламенту, якщо уряд схильний зловживати делегованими повноваженнями.

2. Неможливість обговорити (внести зміни) до делегованого законодавства в парламенті, бо, як правило, допускається лише їх повне скасування.

3. У деяких випадках складність здійснення дієвого контролю внаслідок великого обсягу виданих актів, а недостатній контроль над делегованим законодавством може призвести до прийняття неякісних актів.

4. «Деконцентрація» законодавчих функцій парламенту (законодавчі повноваження передаються особам, які не несуть політичної відповідальності перед виборцями).

5. Розширення повноважень адміністративних органів, посилення бюрократичних структур, що, на думку деяких дослідників, несе особливо сильний негативний заряд.

6. Уповноважуючі на делеговане законодавство закони можуть настільки загально характеризувати повноваження уряду, що це дасть можливість виконавчому органу здійснювати дії ширшого характеру, ніж передбачалося, або ж взагалі спотворити основну мету парламентського акта.

Беручи до уваги всі «за» та «проти», слід погодитися з думкою дослідниці С. Дзибової, що делегування законодавчих повноважень органам виконавчої влади не є безумовним і вимагає, по-перше,

наявності ефективних механізмів контролю за дотриманням законності при делегуванні і реалізації законодавчих повноважень і, по-друге, партнерських стосунків між законодавчою і виконавчою гілками влади¹⁹⁹.

Таким чином, аналіз теорії та практики застосування делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу засвідчив недостатню урегульованість процесу видання актів. Неврегульованими залишаються такі важливі питання, як порядок вступу у дію і втрати юридичної сили актами, що видаються на підставі делегування законодавчих повноважень, а також порядок їх зміни та доповнення. Проте традиційно встановлена процедура в кожній окремій країні, що склалася при застосуванні інституту делегованого законодавства, допомагає під час вирішення спірних питань. Делеговане законодавство в країнах Європейського Союзу стало засобом оптимізації взаємодії уряду й парламенту та стабілізації системи державного управління в умовах ситуацій, що потребують негайного прийняття відповідних законодавчих актів.

¹⁹⁹ Дзыбова С. Институт делегированного законотворчества. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2006. № 2. С. 133–134.

Розділ VIII

ЦІННІСНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Д. В. Сай

Соціальна робота як професія все ще знаходиться у стані професійного становлення. Попри те, що соціальна робота вже офіційно існує понад 100 років, досить нещодавно почали створюватись національні асоціації соціальних працівників, відкриватись освітні програми в різних університетах світу на рівні бакалаврату та магістратури з соціальної роботи, схвалюватись етичні кодекси, формуватись переліки цінностей та навичок, якими повинен володіти майбутній соціальний працівник.

Розуміння соціальної роботи змінюється з розумінням функцій держави у житті її громадян, а розуміння цінностей та підходів до реалізації соціальної роботи тісно взаємопов'язані з історичним, політичним, економічним та багатьма іншими аспектами діяльності держави.

З огляду на прагнення України інтегруватись в Європейський простір та застосовувати найкращі європейські практики у сфері соціальної роботи при роботі з клієнтами, дослідження ціннісних засад соціальної роботи в Європейському Союзі є вельми актуальними. Адже саме на цінностях ґрунтуються як політика в сфері соціальної роботи, так і конкретні програми та заходи, спрямовані на зміну та покращення стану клієнтів.

Сутність моральних цінностей соціальних працівників та ціннісні засади соціальної роботи. В процесі суспільного розвитку формуються певні форми суспільної свідомості такі, як мораль, релігія, право, політика, наука, мистецтво. Кожна із зазначених форм суспільної свідомості характеризується тим, що забезпечує духовні інтереси, орієнтації, потреби людей, створює умови для певного освоєння найвищих цінностей. Мораль як форма суспільної свідомості покликана зміцнювати моральні аспекти життєдіяльності людей, спонукати їх до моральної поведінки, вияву гуманного ставлення до всього, що відображається в місцевому та соціальному середовищі.

Важливо зазначити, що на всіх етапах суспільного розвитку проблема морального становлення й розвитку особистості набувала актуального характеру. У сучасних умовах моральні цінності соціальних працівників є невід'ємними складниками їх професійної діяльності й тому вимагають відповідного наукового осмислення. Адже моральні цінності зумовлюються у своєму розвитку як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками, є залежними від наявної в суспільстві моральної культури, а також від характеру особистісного необхідного досвіду моральних відносин.

Аналіз наукових джерел дозволяє зазначити, що наукова інтерпретація сутності моральних цінностей тісно пов'язана з поняттям «цінність». Це поняття визначається О. Ільченко як «все, що може оцінювати особистість, що для неї представляє будь-яку важливість»²⁰⁰. Г. Риккерт та інші вчені розглядають цінності через призму культури. На їх думку, оцінка може розглядати розвиток феноменів культури з погляду цінностей. Вони (цінності) не можуть бути позитивними або негативними, а мають лише значення. Цінності стають фільтром для з'ясування значущості тих чи інших подій в минулому і таким чином сприяють формуванню ієрархії даних фактів^{201,202}.

Н. Амелченко стверджує, що «цінності є глибинними смислоттєвими орієнтаціями індивіда або груп людей, вони визначають

²⁰⁰ Ільченко О. Значення понять «мораль» і «цінність» для формування професійної особистості журналіста. *Вісник Львівського університету. Серія: Журналістика*. 2006. № 27. URL: http://www.lnu.edu.ua/faculty/jur/publications/visnyk27/Statti27_Ichenko.htm (дата звернення: 01.02.2018).

²⁰¹ Загірняк М. Поняття ценности у Г. Риккерта и его интерпретация в философии С. И. Гессена. *Кантовский сборник*. 2012. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-tsennosti-u-g-rikkerta-i-ego-interpretatsiya-v-filosofii-s-i-gessena> (дата звернення: 01.02.2018).

²⁰² Риккерт Г. О системе ценностей. *Науки о природе и науки о культуре*. Москва, 1998. С. 22–29.

цілі життя та переконання, вони можуть втілюватися в соціально-політичні рухи та інститути»²⁰³.

Моральні цінності, за Ж. Бойко, – це «суспільні установки, імперативи, цілі та проекти, які виражені у формі неформальних уявлень»²⁰⁴. О. Родіонов визначає моральні цінності як «специфічний вид соціально-духовних цінностей, що характеризується єдністю об'єктивного й суб'єктивного, суцього й належного, духовного й практичного в розгляді предметів і явищ матеріального та духовного світів, що є виявом моралі, її свідомих і практичних компонентів, віддзеркалюється в діяльності людей і груп за допомогою моральних прагнень, цілей, оцінок та ідеалів»²⁰⁵.

Відомо, що соціальна робота існує давно. Проте єдиного загально-прийнятого визначення її немає. Так, організація «Рада з соціальної роботи» (США) вказує на те, що соціальна робота «спрямована на досягнення благополуччя людей та громад»²⁰⁶. Т. Бутченко зазначає, що соціальна робота є різновидом фахової діяльності, спрямованої на підтримку людей, які опинилися у скрутних життєвих обставинах²⁰⁷.

Дослідники Д. Бранд, Т. Реіс та Д. Стесем визначили такі моральні вимоги до соціальної роботи: соціальна робота є діяльністю, яка спрямована на вирішення проблем; основна увага приділяється всім аспектам життєдіяльності людини (родини, мережі соціальної підтримки, громади); система цінностей заснована на правах людини і громадянина; соціальна модель є основою для діяльності; соціальні працівники працюють разом з окремими особами, сім'ями, групами або спільнотами над визначенням результатів, яких вони прагнуть; мета соціальної роботи полягає в підвищенні життєвих шансів і можливостей людей, що користуються послугами, спираючись на їх сильні сторони, знання й досвід, щоб максимізувати їх потенціал²⁰⁸.

²⁰³ Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2013. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

²⁰⁴ Бойко Ж. Этические основы социальной работы: учеб. пособие. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2012. С. 42.

²⁰⁵ Родіонов О. Моральные ценности: история, сущность и специфика. *Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право*. 2009. № 8 (63), вып. 8. С. 42–49.

²⁰⁶ Herworth D., Rooney R., Rooney G., Strom-Gottfried K. *Direct Social Work Practice: Theory and Skills / 9th Edition*. Brooks: Cole Cengage Learning, 2012. P. 5.

²⁰⁷ Вступ до соціальної роботи: навчальний посібник / за заг. ред. Т. І. Бутченка та А. О. Ярошенко. Запоріжжя: КСК-Альянс, 2014. С. 7.

²⁰⁸ Brand D., Reith T., Statham D. The need for social work intervention. *The Scottish Government: Scottish Executive Social Research*. 2005. URL: www.scotland.gov.uk/socialresearch (last accessed: 01.02.2018).

2004 року Міжнародна Асоціація соціальних працівників і Міжнародна асоціація Шкіл соціальної роботи ухвалили документ «Етика у соціальній роботі: виклад принципів», в якому було узагальнено основні принципи соціальної роботи²⁰⁹. У документі надається міжнародне визначення соціальної роботи, наявні посилання на різні декларації та конвенції з прав людини, які стосуються соціальної роботи, декларуються загальні етичні принципи, а також представлено деякі основні рекомендації з етичної поведінки в соціальній роботі. Зазначено, що «професія соціальної роботи сприяє соціальним змінам, вирішенню проблем у людських відносинах і розширенню прав і свобод людей для підвищення добробуту. Використовуючи поведінкові теорії людини й соціальних систем, соціальна робота діє там, де люди взаємодіють зі своїм довколишнім середовищем. Принципи прав людини та соціальної справедливості є фундаментом соціальної роботи»²¹⁰.

У документі зазначається, що соціальна робота заснована на повазі до цінності та гідності всіх людей. Соціальні працівники мають підтримувати й захищати фізичну, психологічну, емоційну і духовну цілісність і добробут кожної людини. У сфері прав людини соціальні працівники зобов'язані поважати право на самовизначення; сприяти здійсненню права на участь; сприймати людину як ціле (тобто всередині родини, громади, тощо); визначати та розвивати сильні сторони особистості. Окрім цього соціальні працівники несуть відповідальність за поширення соціальної справедливості щодо суспільства загалом і щодо людей, з якими вони працюють, зокрема. Саме тому вони мають оскаржувати дискримінацію; визнавати різноманітність; справедливо розподіляти ресурси; оскаржувати несправедливу політику та дії; працювати в солідарності²¹¹.

Про зміст моральних цінностей соціальних працівників зазначають Л. Лозинська, Ж. Новікова, О. Столяренко та ін. Так, Ж. Новікова стверджує, що співчуття, компетентність, толерантність і колективізм є провідними моральними цінностями соціальних працівників. Співчуття та участь у вирішенні проблемної ситуації клієнта не виправдовує його способу життя, проте є вираженням поваги та захистом прав людини на гідні умови життя. Толерантність є необхідною моральною цінністю, адже до обов'язків соціального працівника належить допомога та взаємодія з представниками

²⁰⁹ Statement of Ethical Principles / International Federation of Social Workers. URL: <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/> (last accessed: 01.02.2018).

²¹⁰ Там само.

²¹¹ Там само.

соціальних груп, які мають різні життєві умови та погляди. Учена пояснює колективізм як активну життєву позицію, що зумовлює розуміння соціальними працівниками необхідності співпраці для задоволення інтересів клієнтів^{212, 213, 214}.

Перелік моральних цінностей, визначений Т. Б'ючампом та Дж. Чілдресом, передбачає співчуття (compassion), проникливість (discernment), довіру (trustworthiness), добросовісність / моральну цілісність (integrity) та сумлінність (conscientiousness)²¹⁵.

Таким чином, теоретичний аналіз зазначеного питання дозволив виділити моральні цінності, які, на думку вчених, є обов'язковими для соціальних працівників. До них віднесено такі моральні цінності: емпатія/співчуття; толерантність; справедливість; відповідальність, повага та ін.

Ціннісні засади Європейського Союзу. Європейський союз – це політико-економічне об'єднання 28 країн, кожна з яких має свої національні інтереси, бачення економічної, політично та соціальної складової розвитку держави та забезпечення добробуту громадян. Події останніх років змушують країни-члени Європейського союзу переосмислювати їх роль та ціннісні засади діяльності Союзу. Серед останніх подій, які вплинули на функціонування та стали випробуванням для ціннісних засад ЄС стали економічна криза у Греції, початок процесу виходу Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії з ЄС, різке збільшення кількості трудових мігрантів та біженців у майже всіх країнах ЄС, розвиток екстремістських та радикальних рухів та партій, тощо^{216, 217}.

²¹² Лозинська Л. Виховання толерантності у студентів вищих медичних навчальних закладів: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.07 / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2014. 20 с.

²¹³ Новикова Ж. Моральные ценности социальной работы (этико-философский анализ): автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.05 / Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого. Тула, 2010. 24 с.

²¹⁴ Столяренко О. Виховання культури толерантних взаємин у студентської молоді: навч.-метод. посіб. Вінниця: Нілан, 2014. 247 с.

²¹⁵ Reamer F. *Social Work Values and Ethics* / 3rd Edition. New York: Columbia University Press, 2006. P. 31–32.

²¹⁶ Frost E. *European Social Work Identity* / University of The West of England. Bristol. UK. URL: http://www.grkom.se/download/18.5edf71c21132ea5763e8000638/listening_liz_european.ppt (last accessed: 01.02.2018).

²¹⁷ Payne M. European social work and their identities. *ERIS Web Journal*. 2014. Vol. 5, Issue 2. URL: <http://periodika.osu.cz/eris/dok/2014-02/1-payne-european-social-work-and-their-identities.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

Європейський союз створювався як, перш за все, економічне об'єднання шістьох європейських країн – Європейське об'єднання вугілля і сталі. Першими країнами, які стали учасниками об'єднання були Бельгія, Франція, Західна Німеччина, Італія, Нідерланди та Люксембург. Тільки у 1992 році результаті підписання, а в 1993 набрання чинності Маастрихтського договору, Європейський Союз став більшим ніж економічний «проект», запровадивши систему громадянства, спільної валюти та інших політичних та економічних ознак. Сьогодні ЄС складається з 28 країн-членів. Європейський Союз розглядає людини через призму зайнятості. Наявність можливостей для працевлаштування, безпосереднє працевлаштування та економічні умови для особи є основними елементами, які потрібні для повноцінного її функціонування. Через це розглядається і концепція соціальної згуртованості. Інша європейська інституція, Рада Європи, навпаки розглядає систему в якій знаходиться людина як таку, що може бути не в змозі реагувати на проблеми індивіда, а не індивіда винуватого у створенні складної ситуації. Дослідник П. Ленком зауважує, що Європейський Союз та Рада Європи мають одну й ту саму мету, проте дещо різні аспекти її досягнення та розуміння її досяжності: «Європейський союз наголошує на необхідності економічної конкурентоспроможності для зменшення ізоляції і бідності, в той самий час Рада Європи ставить у центрі своєї діяльності гідність людини і підкреслює повагу до прав людини»²¹⁸. Добробут громадян має бути центральним індикатором розвитку країни. Економічний розвиток країни може бути не пов'язаний з покращенням добробуту населення. Вчені вказують на те, що «краще самопочуття сприяє багатством іншим важливим результатами, таким як поліпшення здоров'я і підвищення продуктивності праці на робочому місці». В Європейському соціальному опитуванні добробут – це поняття, яке можна виміряти та зрозуміти на індивідуальному рівні. Зазначається, що «якщо зробити центральним власний досвід людей, то добробут має потенціал відновити зв'язок людей з політикою, допомогти подолати високий рівень пасивності громадян в політичному процесі»²¹⁹.

Не зважаючи на труднощі, з якими зустрівся ЄС в останні роки, відбувається формування спільних для всіх країн-членів розуміння

²¹⁸ Lecomte P. Europe: an appeal for the defense of social work values? *European Committee for Home-based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF)*. 2013. URL: <http://eurocef.eu/en/europe-appeal-defense-social-work-values/> (last accessed: 01.02.2018).

²¹⁹ European Social Survey. Measuring and Reporting on Europeans' Wellbeing: Findings from the European Social Survey. London: ESS ERIC. 2015. P. 15.

провідних цінностей ЄС. Протягом останніх десяти років почали відбуватись активні зрушення в цьому напрямку. У Конституції Європейського Союзу, яку було ухвалено у 2009 і у Статутах, зазначається, що ЄС «заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства закону і поваги прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин», також держави-члени поділяються «суспільство, в якому превалюють плюралізм, відсутність дискримінації, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками»²²⁰.

В основних документах Європейського Союзу зазначається велика кількість цінностей та засадничих принципів, проте не передбачається їх ієрархії. Проте, слід зазначити, що повага до людини покладена в основу системи цінностей, адже на ній ґрунтуються принципи свободи та прав людини. У доповіді Інституту міжнародних і європейських справ стверджується, що певна ієрархія цінностей створюється у відповідь на реальні події та «потреби» в певні історичні періоди. Так, наприклад, цінності миру, свободи і демократії мали першочергове значення у перші роки створення Союзу. Пізніше, з настанням нафтової кризи у 1970-х роках, економічні цінності почали домінувати. Згодом, коли з'явилися нові виклики, такі як нова економічна криза 2008 року, імміграції, зміни клімату та демографії на перший план вийшли цінності рівності, соціальної справедливості та солідарності між поколіннями. Цінності також впливають на характер та форми взаємодії між громадянами і особами, які приймають рішення у державі. Відбувається адаптація моделі демократії – вона стає партисипативною з громадянино-центрованою системою управління²²¹.

Згідно проведеного дослідження Д. Скотта у договорах Європейського Союзу містяться такі ціннісні пріоритети: «повага до людської гідності; свобода; демократія; рівність, в тому числі між чоловіками і жінками; верховенство закону; повага до прав людини (в тому числі прав осіб, що належать до меншин); плюралізм; недопущення дискримінації; толерантність; справедливість (без внутрішніх кордонів); солідарність, в тому числі серед людей, і серед держав-членів; мир; благополуччя; безпека; вільне пересування осіб; притулок; імміграція; профілактика та боротьба зі злочинністю; ресурсоефектив-

²²⁰ Blennberger E. Ethics in social work. A code of conduct and ethical behaviour for social workers. Sköndal University College and Titti Fränkel. *Akademikerförbundet SSR*. 2015. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/Socialt_arbete_etik_08_Engelsk_LR.pdf (last accessed: 01.02.2018).

²²¹ Scott D. Europe is Our Story – Towards a New Narrative for the European Union. Dublin: Institute of International and European Affairs, 2014. P. 28.

ний, сталий розвитку Землі; збалансоване, стає економічне зростання; стабільність цін; високо конкурентоспроможна соціальна ринкова економіка; соціальний прогрес; захист і поліпшення якості навколишнього середовища; сприяння науково-технічному прогресу; боротьба з соціальною ізоляцією і дискримінацією; сприяння соціальній справедливості і захисту; солідарність між поколіннями; захист прав дитини; економічна, соціальна та територіальна єдність; вільна і справедлива торгівля; викорінення злиднів; інтелектуальне зростання, засноване на знаннях і інноваціях; інклюзивне зростання; економіка високої зайнятості, спрямована на повну зайнятість»²²².

У своєму дослідженні Інститут міжнародних і європейських справ згрупує цінності Європейського Союзу у 5 категорій:

- фундаментальні цінності: повага до людської гідності, до прав людини, миру, демократії, безпеки і свободи;
- цінності, пов'язані із рівністю: плюралізм, відсутність дискримінації, терпимість і рівність чоловіків і жінок;
- економічні цінності: збалансований економічний ріст, стабільність цін, вільна та справедлива торгівля та високо конкурентна соціальна ринкова економіка;
- соціальні цінності: безпека людей, соціальний прогрес, соціальна справедливість і захист, солідарність між державами-членами та інклюзивне зростання;
- екологічні цінності: стійке зростання, ефективність використання ресурсів, охорона і поліпшення якості навколишнього середовища і про те, що той, хто забруднює повинен нести витрати за деградацію навколишнього середовища²²³.

Важливим кроком до вироблення ціннісних засад Європейського Союзу стало прийняття Європейським парламентом «Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу» в 2007 році, що було викликано необхідністю визначити спільні цінності нового політичного утворення (Європейського Союзу) й гарантувати основні права громадян вже в контексті законодавства та інститутів ЄС. А завдяки підписанню Лісабонської угоди, яка почала діяти в 2009 році, Хартія основних прав Європейського Союзу отримала юридичну силу та стала обов'язковим документом у сфері прав людини для всіх країн Європейського Союзу. Прийняття «Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу» закріпило спільне розуміння ціннісних засад Європейського Союзу. В «Хартії» права і свободи громадян ЄС

²²² Там само.

²²³ Там само.

постали як цінностей всіх країн-членів Євросоюзу, на яких ґрунтується діяльність інститутів ЄС. В 54 статтях «Хартії», що розбиті на 6 розділів («Гідність», «Свободи», «Рівність», «Солідарність», «Права громадян» і «Правосуддя») зазначається фундаментальні європейські цінності та гарантії їх реалізації. Також Європейська соціальна Хартія була (1965/1999) була підписана всіма державами-членами ЄС^{224, 225}.

Дослідник Н. Амелеченко стверджує, що «ядром європейських цінностей виступають права і свободи кожного індивіда та рівність всіх перед законом. Перетворення правових норм на цінності означає, що виконання цих норм стає моєю життєвою орієнтацією, що я в своїй діяльності не обходжу закон, а борюся за його виконання, виступаю за те, щоб всі громадяни, незалежно від їх статусу і майнового стану, виконували закони»²²⁶.

Сьогодні через світові та місцеві проблеми громадяни Європейського Союзу очікують, що буде приділятися більша увага питанню покращення соціальних стандартів та розвитку соціальних вимірів у політиці. Д. Хакер зазначає потенційні сфери антагонізму, пов'язані із соціальними аспектами. По-перше, зіткнення вимог національного суверенітету та Європейської політики; підхід до інтеграції, заснований на створенні ринку, а не на його формуванні; економічна політика, заснована не на пропозиції, а на попиті; і несправедливий розподіл багатства і бідності. Д. Хакер зауважує, що індустріалізація, рух та боротьба працівників за соціальні права, а також спільні християнські цінності є спільною основою для країн-членів ЄС, проте все інше у них дуже різниться²²⁷.

Ціннісні засади соціальної роботи в Європейському Союзі. Цінності є необхідною умовою функціонування соціальної роботи. С. Волутіс зазначає, що «певна філософська точка зору створює певні моральні принципи. Потім ці принципи приймаються в рамках системи роботи соціальних працівників, інкорпорується в їх систему переконань, їх мислення про те, що є правильним чи неправильним, а

²²⁴ Амелеченко Н. Цінності об'єднаної Європи / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2013. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

²²⁵ Krumbein, F. Human Rights in the EU and the US: Social Worker v. Good Cop? *Open Journal of Political Science*. 2017. Issue 7. P. 101–115.

²²⁶ Амелеченко Н. Цінності об'єднаної Європи / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2013. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

²²⁷ Hacker B. Social Europe as a Field of Conflict. Four Challenges and Opportunities to Shape the European Social Model / Friedrich-Ebert-Stiftung. 2014. 12 p. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10985.pdf> (дата звернення: 01.02.2018).

потім використовували в якості керівництва до дії»²²⁸. Отже, дії соціальних працівників залежать від цінностей, на які вони спираються у своїй професійній діяльності.

Зокрема, у визначенні соціальної роботи, яке пропонується Міжнародною федерацією соціальних працівників, «соціальна робота є практичною професією і академічною дисципліною, яка сприяє суспільним змінам і розвитку, сприяє соціальній згуртованості та зміцненню здібностей до самостійного функціонування людей в суспільстві, їх звільненню. Принципи соціальної справедливості, прав людини і поваги до різноманіття є центральними в соціальній роботі. Спираючись на теорії соціальної роботи, громадські та гуманітарні науки, спеціалізовані знання, соціальна робота залучає людей і структури до вирішення життєво важливих проблем і підвищення благополуччя»²²⁹. Визначення повинно сприяти подальшому діалогу та обмірковуванню ціннісних засад соціальної роботи в різних країнах²³⁰.

Питання поширення соціальної справедливості є одним з ключових у світовому розумінні соціальної роботи, проте розуміння сутності соціальної справедливості, як і інших ключових положень визначення, механізмів її реалізації у конкретних суспільствах прописані у національних законодавствах та є залежними від національного культурного контексту²³¹. Серед зазначених цінностей Міжнародна федерація соціальних працівників, у Міжнародному етичному кодексі соціальних працівників виділяє права людини, людську гідність і соціальну справедливість, як найголовніші цінності²³².

У Європейському союзі соціальна робота та діяльність соціального працівника регулюються Європейською соціальною хартією (1996), де зазначено, що людина має право на соціальне забезпечення (стаття 12); право на соціальну та медичну допомогу і відповідні державні і приватні служби (стаття 13) та право на отримання послуг соціального забезпечення (стаття 14)²³³.

²²⁸ Valutis S., Rubin D., Bell M. Professional Socialization and Social Work Values: Who Are We Teaching? *Social Work Education*. 2012. Vol. 31. № 8. P. 1046–1057.

²²⁹ Statement of Ethical Principles / International Federation of Social Workers. URL: <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/> (last accessed: 01.02.2018).

²³⁰ Valutis S., Rubin D., Bell M. Professional Socialization and Social Work Values: Who Are We Teaching? *Social Work Education*. 2012. Vol. 31. № 8. P. 1046–1057.

²³¹ Banks S. Critical commentary: social work ethics. *British journal of social work*. 2008. Issue 38 (6). P. 1238–1249.

²³² Blennberger E. Ethics in social work. A code of conduct and ethical behaviour for social workers. Sköndal University College and Titti Fränkel. *Akademikerförbundet SSR*. 2015. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/Socialt_arbete_etik_08_Engelsk_LR.pdf (last accessed: 01.02.2018).

²³³ Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Страсбург, 3 травня 1996 року) / Верховна рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 01.02.2018).

Етичний кодекс соціальних працівників у Швеції (приєдналась до ЄС у 1995 році) є типовим прикладом переліку цінностей, необхідних для соціальних працівників в Європейському Союзі. У 2015 році Рада Шведського союзу фахівців з соціальних наук схвалила оновлений етичний кодекс для соціальних працівників. Серед важливих етичних норм та цінностей соціальної роботи виділяють: 1) принцип людської гідності; 2) права людини і громадянські права; 3) гуманність; 4) солідарність; 5) добробут, ресурси і безпека; 6) повага і цілісність – право на гідне життя; 7) свобода і самовизначення; 8) демократія та участь; 9) соціальна справедливість; 10) гендерна рівність, рівні можливості, рівне ставлення; 11) «однакове ігрове поле» для всіх; 12) чесність і відвертість; 13) неупереджений підхід і прагнення до розуміння; 14) особиста відповідальність; 15) консеквенціалістична оцінка²³⁴.

Принцип людської гідності та вродженої цінності всіх людей є основним в діяльності соціальних працівників. Він закріплений у багатьох провідних міжнародних документах та слугує основою для багатьох інших цінностей. Під гуманністю мається на увазі «чуйність та емпатійність до людей, які є вразливі або знаходяться у складних життєвих обставинах»²³⁵. Щодо розкриття поняття «солідарність», то воно полягає у «товариськості або іншій формі спеціальної приналежності до інших осіб або груп і наданні підтримки проектам або амбіціям інших». Також дотичним до зазначеного поняття є ідея згуртованості та взаємності, наданні допомоги іншим. Щодо ширшого розуміння поняття солідарності, то воно може реалізовуватись в інших сферах, наприклад, в сфері оподаткування. Так, особи, які отримують вищу заробітну платню повинні сплачувати і вищі податки. У таких спосіб вони є частиною суспільства²³⁶.

Поняття честі (dignity) та добросовісності / моральна цілісність (integrity) є також дуже важливими, адже у соціального працівника є доступ до приватної та чутливої інформації клієнта. Також соціальні працівники можуть користуватись соціальними мережами для збору такої інформації про своїх клієнтів. У зв'язку з цим постає питання щодо доцільності втручання соціальних працівників у приватне життя клієнтів та дозволені межі такого втручання. У діяльності соціального працівника також повинен бути баланс між наданням клієнту права на

²³⁴ Blennberger E. Ethics in social work. A code of conduct and ethical behaviour for social workers. Sköndal University College and Titti Fränkel. *Akademikerförbundet SSR*. 2015. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/Socialt_arbete_etik_08_Engelsk_LR.pdf (last accessed: 01.02.2018).

²³⁵ Там само.

²³⁶ Там само.

самовизначення та його свободою у прийнятті рішень з однієї сторони, і з іншої сторони – розвитку соціальним працівником сильних сторін клієнта. Тобто можливе опосередковане «втручання» соціального працівника у прийняття клієнтом рішень. Зазначена цінність тісно переплітається з особистою відповідальністю, під якою розуміється відповідальність клієнтів за те життя, які вони ведуть. Важливою цінністю також є демократія. Під демократією розуміється відкритість соціальної роботи, діалог з клієнтами, особистий вплив та участь зацікавлених клієнтів та інших сторін у процесі реалізації соціальної роботи. Можна зазначити також партисипативну демократію, де клієнти залучаються на всіх етапах планування та прийняття необхідних важливих рішень щодо свого життя. Консеквенціалістична оцінка (consequentialist assessment) полягає у визначенні цінностей та умов їх реалізації, які забезпечать найбільшу користь для найбільшої кількості людей. Згідно цього підходу можна користуватись таким твердженням: «якщо норми призводять до найкращих можливих наслідків, тоді ми повинні дотримуватись цих норм», тобто прогнозувати можливі наслідки є необхідним у професійній діяльності соціального працівника. Неупереджений підхід і прагнення до розуміння важливе для створення відчуття довіри та відкритості стосунків між соціальним працівником та клієнтом. Проте це не означає, що соціальний працівник повинен погоджуватись з усіма діями клієнта і не брати до уваги морально-етичні принципи²³⁷.

Вчені зазначають, що однією з переваг соціальної роботи є те, що вона може адаптуватись під певні обставини, отже може змінюватись і розуміння цінностей, на яких вона ґрунтується. Проте, у той самий час, зазначені можливості соціальної роботи можуть використовуватись для досягнення зовсім різних політичних цілей та інтересів, які можуть йти всупереч ціннісних засад соціальної роботи. Історія XX століття яскраво свідчить про те, що розуміння цінностей та соціальної роботи не є чимось сталим.

Соціальні працівники під час доби нацизму в Німеччині брали участь у діагностуванні та подальшому відокремленні «гідних» від «негідних». Серед негідних були, наприклад, особи з розумовими вадами, які згодом були примусово стерилізовані або вбиті. Соціальні працівники не вважали себе відповідальними за свої дії, а роботу виконували з «ціннісною нейтральністю та науковою безстрашністю». Як стверджує В. Лоренц, «проблема була не тільки у державному примусі або відсутності розсудливості, але також й у розумінні своїх ролей

²³⁷ Там само.

соціальними працівниками, що формувало їх практичну діяльність: зло фашистського підходу до соціальної допомоги не походило, в першу чергу, від колективізму або від нав'язування ідеологічно визначених форм практики (які соціальні працівники, як правило, знали, як обходити), а швидше походило від розриву політичного і професійного дискурсу, що завадило «рядовим соціальним працівникам» повністю зіткнутися з наслідками своїх дій»^{238, 239}.

Серед інших схожих випадків історичного та політичного контексту розуміння соціальних цінностей можна навести приклад Аргентини, де соціальний працівник був одним з «інформаторів» диктаторського режиму протягом 1976–1983 років. За цей час більше ніж 30,000 дорослих та дітей зникло безслідно²⁴⁰. Іноді соціальних працівників сприймали як «агентів капіталізму», які повинні були підтримувати соціальний контроль. У Греції в кінці 40-х років ХХ ст. соціальна робота орієнтувалась більше на задоволення інтересів США, ніж на вже існуючі громадські рухи опору та популярні моделі соціальної роботи. Стрімкий розвиток соціальної роботи в Китаї зараз пов'язаний з пропагандою соціальної стабільності та соціальної згуртованості. Такий фокус соціальної роботи можна частково пояснити стрімким переходом економіки країни на ринкові відносини та, у зв'язку з цим, незадоволенням населення, втратою звичного способу життя²⁴¹.

За умови світової тенденції до глобалізації постає питання щодо універсалізації підходів реалізації соціальної роботи, а також до універсалізації її ціннісних засад^{242, 243}. Глобалізація також призводить до того, що соціальні працівники повинні розглядати локальні проблеми через призму міжнародних тенденцій та подій. У зв'язку з цим з'явилося нове поняття «глокалізація», яке поєднує в собі два поняття «глобальний» та «локальний». Воно відображає взаємозв'язок між глобальними процесами, їх локальним значенням та впливом в

²³⁸ Ferguson I. Hope over fear: social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20. P. 1–12.

²³⁹ Ferguson I., Lavalette M. Racism, anti-racism and social work. *Critical and Radical Social Work*. 2014. Vol. 2. № 1. P. 3–6.

²⁴⁰ Banks S. *Ethics & Values in Social Work*. London: Palgrave Macmillan, 2012. P. 193–194.

²⁴¹ Ferguson I. Hope over fear: social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20. P. 1–12.

²⁴² Block W. Globalizing Social Work: Common Basis and Position. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*. 2012. Volume 21. Issue 4. P. 5–27.

²⁴³ Lyons K., Corinne M-C. Glocal social work. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20:1. P. 1–4.

певному середовищі²⁴⁴. Глобалізація сприяє поширенню сучасних підходів до соціальної роботи між різними країнами, наприклад з профілактики та протидії поширенню ВІЛ / СНІДУ або запровадженню системи підтримки сімей із зони проведення бойових дій. У той самий час, це сприяє і створенню перешкод для роботи соціальних працівників: можуть з'явитись культурні стереотипи, релігійна нетерпимість, скорочення фінансування із-за глобальних проблем, тощо²⁴⁵.

Глобалізація сприяє створенню спільної ідентичності соціального працівника в Європі. Про це у своїх дослідженнях зазначають Е. Фрост та М. Пейн. Під спільною ідентичністю не йдеться про однакові визначення поняття «соціальний працівник» або однакові закони та історію становлення соціальної роботи в різних країнах Європи. Все це буде різне. Проте, якщо розглянути засади соціальної роботи, проблеми, які соціальна робота намагається вирішити, «інтелектуальні та ідеологічні основи, етичні, моральні та філософські переконання, що виявляються в соціальній роботі», з якими сама професія себе ідентифікує та визначає, то соціальна робота в Європі має свою ідентичність. Вона начебто походить від двох парадигм – «афінсько-єрусалимської» і «віденсько-німецькою» («фройдисько-марксистською»), які заклали підвалини її функціонування та спрямували розвиток у ХХ столітті²⁴⁶. Спільне розуміння цінностей соціальної роботи та її функцій, спільна ідентичність соціальних працівників у європейських країнах спонукає їх разом вирішувати конфліктні ситуації.

Соціальна робота наслідуює загальні тенденції розвитку суспільства і одним з прикладів є певна радикалізація соціальної роботи. Як зазначає С. Бенкс, з'являється «підвищений інтерес до моніторингу і управління ризиками в галузі соціальної роботи та соціального забезпечення; відбувається реструктуризація системи соціального забезпечення в багатьох країнах; впровадження механізмів для спостереження і контролю за громадянами та користувачами послуг; та збільшення регулювання роботи практикуючих професіоналів»²⁴⁷. Прикладом цьому може слугувати ситуація, яка відбулась нещодавно в Угорщині. У 2011 році у Будапешті Н. Ференц, молодий соціальний

²⁴⁴ Там само.

²⁴⁵ Van Wormer K. Concepts for Contemporary Social Work: Globalization, Oppression, Social Exclusion, Human Rights, Etc. *International Journal of Social Work*. 2005. Vol. 3. № 1. URL: <http://www.socwork.net/sws/article/view/207> (last accessed: 01.02.2018).

²⁴⁶ Lyons K., Corinne M-C. Glocal social work. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20:1. P. 1–4.

²⁴⁷ Banks S. Critical commentary: social work ethics. *British journal of social work*. 2008. Issue 38 (6). P. 1238–1249.

працівник, був заарештований за те, що брав участь у протестах соціальних працівників, спрямованих проти нового законодавства, яке криміналізувало безпритульність та діставання їжі із сміттєвих баків. Н. Ференц не вважав себе злочинцем та зазначав, що дотримувався угорського етичного кодексу соціальних працівників, де зазначено, що «соціальні працівники відповідальні, мають право і зобов'язані звертати увагу осіб, відповідальних за прийняття рішень, і широкої публіки до появи бідності та будь-яких перешкод, які заважають її зменшити»²⁴⁸. Тобто у такий спосіб він у етичний спосіб захищав права клієнтів. Затримання активіста викликало широкий резонанс серед інших соціальних працівників та їх організацій. На захист його прав виступили багато інших соціальних працівників у різних країнах, а також велика кількість європейських організацій, пов'язаних з соціальною роботою, наприклад, Європейська федерація соціальних працівників та Мережа дії соціальної роботи. Н. Ференц був також членом новоствореної неурядової організації соціальних працівників, яка мала риси радикальної організації²⁴⁹. Отже, описані дії соціальних працівників та організацій свідчать про спільне розуміння ними цінностей соціальної роботи та наявність спільної ідентичності соціальних працівників в європейських країнах.

Соціальна робота все більше і більше переходить від державних інституцій до сфери дії громадянського суспільства щодо захисту прав соціальних працівників та їх клієнтів. Прикладом цього є розвиток існуючих та створення нових організацій, які працюють в сфері соціальної роботи. Однією із найстарших організацій є «Міжнародна рада із соціального забезпечення». Це неурядова організація, яка була створена в 1928 році у Парижі, щоб допомогти вирішувати основні проблеми соціальної роботи. Зараз пріоритетами організації до 2020 року є:

- 1) соціальні стандарти, в тому числі мінімальний дохід, мінімальний розмір оплати праці, допомоги по безробіттю та доступу до якісних послуг;
- 2) інвестиції в послуги, які б становили спільний інтерес, сприяючи підходу «соціальних інвестицій» і розкриттю потенціалу сектора у створенні робочих місць;

²⁴⁸ Maglajlic R. SWAN statement on sentencing of Norbert Ferencz in Budapest on 04/11/11 and call for international solidarity. *Social Work Action Network*. 2011. URL: <http://www.socialworkfuture.org/articles-resources/international-articles/12-norbert-sentencing-statement> (last accessed: 01.02.2018).

²⁴⁹ Ferguson I. Hope over fear: social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20. P. 1–12.

3) права людини перш за все: забезпечення інклюзії та рівних можливостей для людей в ЄС;

4) громадський діалог, щоб гарантувати, що права поважаються і організації громадянського суспільства представлені на європейському рівні прийняття рішень²⁵⁰.

Участь соціальних працівників у протестних рухах та недержавних організаціях, які проводять моніторинг та контроль влади свідчить про зміну розуміння соціальними працівниками ціннісних засад професії. Соціальна робота набуває рис певної автономії від державних та будь-яких інших структур, постає, як надструктурне утворення, ціллю якого є захист клієнта та його добробуту. А цінності соціальної роботи перетворюються на позадержавні та міжнаціональні.

Про ще одну цінність соціальної роботи влучно говорить Д. Харрісон. Він визначає сучасний стан соціальної роботи як професії та її цінності: «прагнення до соціальної справедливості вразливе через те, що перебуває у концептуальній облозі невизначеності поняття «соціальна справедливість» соціальною роботою і через зміну сутності сучасних професій і професіоналів. Соціальна робота стала виразом модернізму, з'являючись у вигляді роздроблених посадових обов'язків, практичної діяльності, де чітко встановлені стандартизовані «результати» та інші прояви глобальної корпоративної бюрократичної ідеології. Ці сучасні характеристики сформували незручний шлюб з міфічною, оповідною традицією соціальної роботи, яка освячує дії для досягнення соціальної справедливості, соціальних змін та індивідуального розвитку в умовах несприятливих соціальних сил. На цьому модерністичному тлі, сьогоднішні студенти та практикуючі [соціальні працівники] є часто утворенням Постмодерну, які намагаються всіма силами сколотити почуття професійної цілісності і цілі з величезної кількості різних видів роботи, досвіду, обмежень та ідей, які ми називаємо «соціальною роботою»²⁵¹.

Зараз соціальна робота в Європі та у світі змінюється. Як зазначає І. Фергюсон, існує три тенденції, які набирають сили в соціальній роботі, а саме: маркетизація, менеджеризм і консюмеризм (marketization, managerialism and consumerism). Маркетизація означає «передачу» завдань соціальної роботи громадським некомерційним або комерцій-

²⁵⁰ Social Platform – Work Programme 2016 / International Council on Social Welfare. URL: <http://www.icsw.org/index.php/about-icsw> (last accessed: 01.02.2018).

²⁵¹ Harrison D., Pierpont J. The Pursuit of Social Justice: A Social Work Ethic under Siege. *Journal of Social Work Theory and Practice*. 2006. Issue. 13. URL: http://www.bemidjstate.edu/academics/publications/social_work_journal/issue13/articles/harrison.htm (last accessed: 01.02.2018).

ним організаціями. Часто серед комерційних організацій є міжнародні мережеві компанії, які займаються таким видами послуг на контрактній основі. На жаль, маркетизація соціальної роботи призводить до зменшення якості надання послуг, адже компанії та організації намагаються зменшити свої витрати, щоб запропонувати знижені контракти. Це в свою чергу призводить до зниження рівня зарплат та іноді низької якості надання послуг. Щодо менеджеризму, то відбувається застосування бізнес підходів до вирішення завдань соціальної роботи. Наголошується на зменшенні витрат, збільшенні ефективності та продуктивності соціальної роботи, яка повинна бути вимірювана через певні відповідні показники. Консюмеризм у соціальній роботі передбачає ставлення та сприйняття клієнтів як покупців певних послуг. Проте, часто не береться до уваги причини через які клієнти стали «покупцями» послуг, а також іноді такий підхід може полягати в оптимізації витрат на соціальну роботу шляхом зменшення структур та організацій, які надають соціальну підтримку клієнтам²⁵². Зasadничі цінності у такій системі та за таких підходів до здійснення соціальної роботи відходять на другий план, адже на перший виступають економічні показники, а саме ефективність праці та витрат на клієнтів.

На противагу зазначеній тенденції створюються різні організації та рухи, які допомагають переосмислити та відновити ціннісні засади соціальної роботи. Наприклад, Німецька професійна асоціація соціальної роботи виступила ініціатором розробки та підписання «Берлінської декларації професійної етики та професійних принципів» (Berlin Declaration On Professional Ethics and Professional Principles), яка репозиціонує розуміння етичних засад соціальної роботи у нових суспільно-історичних умовах²⁵³.

Ідея підписання Декларації виникла на противагу тенденції оцінки діяльності соціальних працівників суто з точки зору економічних показників ефективності та продуктивності, не приймаючи до уваги такі поняття як соціальна справедливість та людська гідність. У «Берлінській Декларації» наголошується, що соціальна робота займає незалежну позицію щодо нормативних структур прихильників та

²⁵² Ferguson I. Hope over fear: social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20. P. 1–12.

²⁵³ Berlin Declaration On Professional Ethics and Professional Principles. *Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V.*: Heidelberger Erklärung, Berlin. 2014. URL: https://www.dbsh.de/fileadmin/downloads/ENG_BerlinerErklaerung.pdf (Datum der Behandlung: 01.02.2018).

організацій, а також вимог різних сфер соціальної роботи та формується під час взаємодії та рефлексії між:

- цілями, які висуває суспільство;
- завданнями клієнтів та пов'язаною з цим підтримкою та/або повідомленим процесом допомоги;
- необхідною підтримкою та впливом на (соціальне) політичне середовище в цілях боротьби зі структурними причинами соціальних проблем;
- рамковими умовами для надання ефективної допомоги, передбачених платниками і/або структурами, які надають роботу²⁵⁴.

Більше того, наголос робиться на автономності соціальної роботи: «необхідна професійна автономія, унікальна природа досвіду і позиція сили, пов'язані із завданнями і діяльністю соціальної роботи, вимагає самоконтролю на основі професійної етичної стратегії. Самоконтроль і забезпечення професійних знань необхідні також тому, що соціальна робота може виконати своє завдання за умови роботи разом з відповідними клієнтами. Зрештою, це самі одержувачі соціальної роботи, які працюють над вирішенням проблем і розширенням своїй варіантів дій»²⁵⁵. Автори зазначають, що професійна етична стратегія не може бути сформульована тільки з огляду на багатовікові засади функціонування етичної традиції гуманізму в Європі, проте також повинна враховувати нові культурні тенденції, які були привнесені у процесі глобалізації. В основу, на їх думку, повинні бути покладені принципи прав людини, гуманістичні традиції та повага до людської гідності. Вони зазначають, що «з одного боку, людська гідність і права людини забезпечують основні стандарти для індивідуальних, громадських і державних заходів. З іншого боку, вони також одночасно вказують на утопію за межами соціальної роботи, які можна реалізувати, і які становлять етичну орієнтацію для всіх людей і всіх державних установ»²⁵⁶.

Міжнародна федерація соціальних працівників зазначає, що в соціальній роботі з'явилась нова парадигма знання: замість «знання продукту» з'явилося «знання процесу». «Знання продукту» – це знання, яке вже існує і може бути використане; «знання процесу» – це розвиток знань про «методологію практичного прийняття рішень», де увага приділяється процесам, за допомогою яких робляться судження. Теорія заснована на дослідженнях М. Шепарда та К. Райна²⁵⁷. У таких умовах соціальні працівники повинні мати навички соціального

²⁵⁴ Там само.

²⁵⁵ Там само.

²⁵⁶ Там само.

²⁵⁷ Sheppard M., Ryan K. Practitioners as Rule Using Analysts: A Further Development of Process Knowledge in Social Work. *British Journal of Social Work*. 2003. Vol. 22. Is. 2. P. 157–176.

аналітика для виконання роботи. Вміння рефлексувати та критично мислити, особливо важливі в умовах невизначеності, коли потрібно приймати рішення. Під вмінням рефлексувати мається на увазі здатність соціальних працівників аналізувати свої знання та припущення, на яких базується їх практична діяльність, усвідомлювати соціальний контекст для будь-яких дій. Зазначене стає важливою частиною професійних навиків та індивідуальних етичних засад соціального працівника²⁵⁸.

З'являються і нові цінності в Європейському Союзі. Серед «умовно» нових цінностей ЄС можна виділити соціальну згуртованість. Рада Європи визначає поняття «соціальної згуртованості» (social cohesion) як «здатність суспільства забезпечити благополуччя всіх своїх членів, мінімізуючи нерівність і уникаючи поляризації. Згуртоване суспільство є взаємодоповнюючими співтовариством вільних індивідів, що переслідують зазначені загальні цілі демократичним шляхом»²⁵⁹. У доповіді Міжнародної федерації соціальних працівників наголошується на нерозривному зв'язку соціальної роботи на всіх етапах її розвитку з принципами взаємозалежності і солідарності. Зазначається, що «що за самою своєю природою соціальна робота не має самодослідницького характеру і не може розвиватися у відриві від більш широких систем і суспільства, в якому вона надає свої послуги. Існує взаємозалежність професії соціальної роботи та соціальних, організаційних, політичних і законодавчих умов, в яких вона здійснює свою діяльність»²⁶⁰.

Через цінності (соціальної згуртованості) змінюються і функції соціальних працівників, а провідною функцією соціального працівника стає просвіта.

Вона реалізується на різних рівнях, а саме на рівні:

- клієнтів (дітей, дорослих, членів їх сімей, тощо) – просвіта щодо їх прав та можливостей;
- суспільства – про загальні тенденції у сфері прав людини, дискримінації, тощо, шляхом проведення конференцій, медіа кампаній та інших заходів;
- колег та інших професіоналів – сенситизації спеціалістів щодо проблем суспільства та його конкретних груп, а також можливих шляхів подолання проблем.

²⁵⁸ D'Cruz H., Gillingham Ph., Melendez S. Reflexivity: a concept and its meanings for practitioners working with children and families. *Critical social work*. 2007. Vol. 8. № 1.P. 1–18.

²⁵⁹ International federation of social workers. Social work and social cohesion in Europe. A project of the international federation of social workers. *European region*. 2006. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/FINAL_Soc_Coh_Report_-_agenda_item_4.2.pdf (last accessed: 01.02.2018).

²⁶⁰ Там само.

Іншими функціями є захист (advocacy), наснаження (empowerment), рефлексивні та критичні практики (reflective and critical practice), а також нетворкінг (networks)²⁶¹.

Поняття «соціальної інклюзії» як цінності стає одним з провідних у ЄС. Так, одним із нових кроків у цьому напрямку стало створення країнами-учасницями ЄС стратегії «Європа–2020». «Європа–2020» – це стратегія розвитку Європейського Союзу на наступні 10 років до 2020 року. Пріоритетами зазначеної стратегії є: зайнятість населення; дослідження та розвиток; клімат / енергія; освіта; соціальна інклюзія та скорочення бідності. Основною ціллю заходів в сфері «соціальної інклюзії та скорочення бідності» є зменшення кількості людей, які є бідними або перебувають у зоні ризику бідності та соціального відчуження. Для надання визначення терміну соціальної інклюзії потрібно розглянути термін також соціальне виключення, адже вони формують взаємозалежні сторони процесу. Соціальна інклюзія (інтеграція) визначається як «процес, який забезпечує що, ті хто є в зоні ризику бідності і соціального відчуження мають можливості і ресурси, необхідні для повноцінної участі в економічному, соціальному і культурному житті і можуть насолоджуватися рівнем життя і добробуту, який вважається нормальним в суспільстві, в якому вони живуть. Це гарантує те, що вони мають можливість більш широкої участі в ухваленні рішень, які впливають на їхнє життя і доступ до їх основних прав»²⁶². Соціальне виключення – «це процес, при якому деякі індивіди виштовхуються до краю суспільства і не можуть в повній мірі брати участь в силу їх бідності або відсутності базових знань і можливості навчатися протягом усього життя, або як результат дискримінації. Це віддаляє їх від роботи, доходу і освітніх можливостей, а також від соціальних та громадських мереж і діяльності. Вони практично не мають доступу до влади і органів прийняття рішень і, таким чином, часто відчують себе безпорадними і не в змозі взяти контроль над рішеннями, які впливають на їхнє повсякденне життя»²⁶³.

Процес соціальної інклюзії включає адекватну підтримку доходів, інклюзивні ринки праці, а також доступ до якісних послуг, а саме:

²⁶¹ Там само.

²⁶² Bennet F., Ruxton S. Common social values in the European Union: stocktaking, with a focus on social inclusion and social protection. For Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. 2015. URL: http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/notes-fond/2015/07/info-epsco-documents/1_Common-social-values-in-the-European-Union---June-2015_EN.pdf (last accessed: 01.02.2018).

²⁶³ Там само.

- доступ до всіх ресурсів, прав та сервісів, потрібних для участі у суспільстві, профілактиці та боротьбі із виключенням та всіма формами дискримінації, які призводять до виключення;
- активне соціальне включення всіх, як через сприяння участі на ринку праці, так і боротьбі з бідністю та виключенням;
- політика в сфері соціального виключення є скоординованою та залучає всі рівні уряду та релевантних учасників, включаючи людей, які відчувають бідність, що вони є продуктивними, ефективними та поширеними у всій релевантній державній політиці, включаючи економічну, бюджетну, освітню та політику з підготовки, а також програми структурного фонду²⁶⁴.

Таким чином, серед основних ціннісних засад соціальної роботи в Європейському союзі можна виділити принципи людської гідності, соціальної справедливості, поваги до різноманіття. Проте незважаючи на цінності, які були закладені в основу професії, інтерпретація цінностей соціальними працівниками та організаціями залежить від домінуючих настроїв в країні, історичного, політичного та економічного контексту. Слід зазначити, що глобалізація та створення тісних зв'язків співпраці між країнами дозволяє створити спільне розуміння цінностей соціальної роботи та розробити спільні механізми їх захисту, збереження та поширення.

²⁶⁴ Там само.

Розділ ІХ

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛЕЙ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

С. І. Шкірчак

Визначити рівень сформованості громадянського суспільства у сучасній Україні є досить непростим завданням. Донедавна на його адресу лунали різні характеристики – «молоде», «таке, що розвивається», «недосконале». Але, саме таке громадянське суспільство відіграло і продовжує відігравати визначальну роль у сучасних державотворчих процесах в Україні. Роль елементів громадянського суспільства у Революції Гідності та російсько-українській гібридній війні важко недооцінити. Проте, теперішній процес формування і трансформації українського громадянського суспільства є складним, тривалим і не позбавлений недоліків. Варто розуміти, що в умовах зовнішньої агресії, перманентних внутрішніх політичних криз, тотальної недовіри громадян до інститутів публічної влади, стабільне функціонування органів самоорганізації та самодіяльності громадян стає питанням національної безпеки. Адже, саме інститути громадянського суспільства можуть стати (а як показує практика і стають) запорукою життєздатності української держави та суспільства в цілому.

Нинішнім інститутам громадянського суспільства, на превеликий жаль, доводиться розвиватися у досить парадоксальній ситуації. В умовах збройного конфлікту природним є прагнення органів державної влади посилити ті свої регуляторні функції, які направлені на

збереження національного суверенітету. Все частіше, керуючись питаннями національної безпеки, органи публічної влади усіх рівнів посилюють контроль за тими чи іншими сферами суспільного життя. У таких умовах природним є тлумачення інститутами громадянського суспільства подібних дій держави як наступ на громадську самодіяльність та самоорганізацію. Як наслідок, визрівають конфліктні ситуації, трудність вирішення яких полягає у наступному: з одного боку за умов збройного конфлікту зрозумілим є необхідність посилення регуляторної ролі держави у суспільстві, з іншого боку, на фоні Революції Гідності, відбувається піднесення громадянського суспільства. Обидві тенденції, за певних умов, можуть вступати у протиріччя, але обидві є необхідними для сучасних суспільних трансформацій в Україні.

Саме тому, на наш погляд, актуалізується питання визначення та характеристик можливих моделей взаємодії громадянського суспільства і державної влади. Дана проблема є досить важливою для соціальних наук. Конструювання ідеальних типів (моделей) вказаної взаємодії покликано вирішити значну кількість наукових та прикладних завдань. Як мінімум – це дозволяє здійснити класифікацію та систематизацію практик взаємодії громадянського суспільства та державної влади. Також, це дає можливість з'ясувати рівень відхилення даної взаємодії у конкретних країнах від нормативних значень (ідеальних типів). Не слід відкидати і важливість даного моделювання для більш прикладних аспектів. Наприклад, Є. Шпак у своїх дослідженнях розглядає особливості застосування маніпулятивних технологій у залежності від моделі взаємодії громадянського суспільства і держави²⁶⁵.

Зрештою, проблема визначення концептуальних моделей взаємодії по лінії «громадянське суспільство – державна влада» знайшла досить широке відображення у публіцистичній та науковій літературі. Свої власні підходи до моделювання запропонували чимало вітчизняних та закордонних дослідників – А. Балан²⁶⁶, В. Бачинін²⁶⁷, А. Гаврилов²⁶⁸,

²⁶⁵ Шпак Е. Применение манипулятивных технологий в моделях взаимодействия власти и гражданского общества. *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. 2014. № 2. С. 148–152.

²⁶⁶ Балан А. Корпоративная модель взаимодействия государства и гражданского общества: теория и практика: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Уральский государственный университет им. А.М. Горького. Екатеринбург, 2001. 26 с.

²⁶⁷ Бачинин В. Политология. Энциклопедический словарь. СПб: Изд-во Михайлова В. А., 2005. 288 с.

М. Гурицька²⁶⁹, Г. Косов²⁷⁰, А. Михайлов²⁷¹, О. Паслер²⁷², А. Сунгуров²⁷³, Р. Фоссаєр²⁷⁴ та багато інших.

Така кількість підходів призвела до появи і ряду оглядових робіт, які прагнуть визначити позитиви та негативи тих чи інших підходів до моделювання. Наприклад, це роботи Т. Бельської²⁷⁵, Н. Колесникової²⁷⁶, М. Требіна²⁷⁷, Д. Чумакова²⁷⁸ та ін.

Незважаючи на таку наукову розробленість проблеми, перспективних напрямків для її дослідження ще достатньо. Тому, в даному розділі спробуємо запропонувати і обґрунтувати власні моделі взаємодії громадянського суспільства і державної влади. Для цього необхідно: по-перше, охарактеризувати найтипівіші моделі взаємодії громадянського суспільства і державної влади, які вже були запропоновані вітчизняними та закордонними дослідниками, по-друге, слід вказати на основні переваги і недоліки, які властиві цим моделям.

Перша проблема, яка може виникнути при вивченні різноманітних варіантів моделювання системи «громадянське суспільство – державна

²⁶⁸ Гаврилов А. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2007. 26 с.

²⁶⁹ Гурицька М. Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. 14 с.

²⁷⁰ Косов Г., Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе: Монография / под ред. А. А. Вартумяна. Ставрополь: Изд-во «Ставролит», 2010. 200 с.

²⁷¹ Михайлов А. Моделирование системы «власть–общество». М.: ФИЗМАТЛИТ, 2006. 144 с.

²⁷² Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства (Доклад представлен на Пятой Всероссийский конгресс политологов). *Гражданское общество в России: научная электронная библиотека*. 2009. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Pasler_RAPN.pdf (дата обращения: 19.4.2018).

²⁷³ Сунгуров А. Взаимодействие власти и структур гражданского общества: возможные модели. *Гражданский диалог*. 2008. № 3. С. 37–40.

²⁷⁴ Fossaert R. La société. Tome 5: Les États. Paris: Les Éditions du Seuil, 1981, 574 p.

²⁷⁵ Бельська Т. Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2010. № 1 (37). С. 140–147.

²⁷⁶ Колесникова Н. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. *Вестник Университета (Государственный университет управления)*. Москва: Издательский дом ГУУ, 2013. Вып. 21. С. 270–275.

²⁷⁷ Требін М. Моделі взаємодії держави і суспільства та їх вплив на формування правосвідомості і правової культури громадян. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. пр.* 2011. №9. С. 204–217.

²⁷⁸ Чумаков Д. Изучение моделей взаимодействия гражданского общества и института государства: теоретико-концептуальный аспект. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*. 2014. № 3. С.142–147.

влада», полягає в тому, що і на сьогодні не існує єдиного, загальноприйнятого визначення поняття «громадянське суспільство». Тому, подальший аналіз буде здійснено з урахуванням того, як автори моделей визначають саме поняття «громадянське суспільство» (якщо вони, звичайно, звертають на це увагу).

Наразі, розглянемо моделі, запропоновані такими вченими як В. Бачинін, А. Гаврилов, М. Гурицька, Г. Косов, О. Паслер, О. Сунгуров і Р. Фоссаєр. На нашу думку, ці моделі є найбільш поширеними у вітчизняній та зарубіжній політичній науці.

Французький дослідник Р. Фоссаєр виділяє сім моделей взаємодії громадянського суспільства та держави: перша («На рівні нуля»), коли в примітивних соціальних утвореннях відсутні ідеологічні апарати та товарно-грошові відносини; друга модель («Орієнтована на ринок») характеризується розвинутою товарною системою, завдяки чому в громадянському суспільстві з'являються елементи автономії релігійного типу, що протистоять державі та її апарату; у третій («Орієнтована на громадян») та четвертій («Контр-звільнена») моделях структури громадянського суспільства складають нову форму відносин з різницею в орієнтації на авторитарну чи ліберальну систему цінностей; п'ятий («Ліберальна орієнтація») тип взаємодії передбачає існування в громадянському суспільстві ліберальної системи з розвинутими засобами масової інформації; шоста модель («Під обмеженням диктатури») передбачає високий рівень структурованості та розвитку профспілок, асоціацій та партій (за таких умов громадянське суспільство може скласти реальну альтернативу державі); сьома модель («Під комуністичним примусом») належить до економічної формації соціалізму, в якій громадянське суспільство втрачає свою автономність і стає залежним від держави чи партійного примусу²⁷⁹. Зрештою, Р. Фоссаєр розглядає громадянське суспільство невідвратно від розвитку продуктивних сил у дусі неомарксистського підходу. Також, слід погодитися з тезою М. Гурицької про те, що у відносинах громадянського суспільства та держави Р. Фоссаєр відзначає важливу роль асоціацій, профспілок, партій, діяльність яких спрямована на захист суспільства від тиску держави²⁸⁰.

²⁷⁹ Fossaert R. La société. Tome 5: Les États. Paris: Les Éditions du Seuil, 1981, 574 p. URL: http://classiques.uqac.ca/contemporains/fossaert_robert/la_societe_tome_5/tome_5_tableaux_et_figures/tome_5_tab_05.html (date de référence à la ressource: 02.02.2018).

²⁸⁰ Гурицька М. Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. С. 8.

М. Гурицька, дослідивши існуючі сучасні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави, виокремлює наступні моделі: соціал-демократичну, в якій громадянське суспільство розглядається як сфера приватних інтересів, або сфера об'єднань громадян нижчого від держави ієрархічного рівня; корпоративну модель взаємодії держави й громадянського суспільства, яка передбачає сильну, централізовану державу, що служить інтересам суспільства, бере активну участь в організації суспільних процесів; ліберальну модель, що полягає у розмежуванні громадянського суспільства і держави, а їхня взаємодія має договірний характер, метою якої є збереження і захист природних прав людини²⁸¹.

На основі типу політичного режиму А. Гаврилов виділяє наступні теоретичні моделі співвідношення громадянського суспільства і держави: 1) злиття державної і суспільної сфер; 2) конфронтація і конфліктне протистояння державної політики та суспільних інтересів; 3) відокремлене існування держави і громадянського суспільства при пасивному, але самодостатньому характері суспільної системи; 4) гармонійна взаємодія. Тільки в рамках другої з названих моделей державна влада визнається як нелегітимна; в інших випадках політичний конфлікт відсутній²⁸². Під громадянським суспільством А. Гаврилов розуміє складноструктуровану саморегулюючу відкриту систему юридично вільних, автономних щодо держави соціальних інститутів і відносин, які виражають приватні інтереси і які об'єднують індивідів на основі цінностей громадянської культури²⁸³.

Запропонована В. Бачиним модель ґрунтується на наступному визначенні громадянського суспільства: це «багатовимірна, самоорганізована система природно створених соціальних відносин між індивідами, де кожен виступає не як підданий держави, але як приватна особа, яка має свої власні цілі»²⁸⁴.

Відносини між державою і громадянським суспільством, на думку В. Бачиніна, можна охарактеризувати трьома моделями:

1. Антагонізм. Сильна держава деспотичного або тоталітарного типу переслідує будь-які спроби громадян відстоювати свої власні права, цілеспрямовано знищує зародкові форми і новоутворені елементи громадянського суспільства.

²⁸¹ Там само. С. 7.

²⁸² Гаврилов А. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2007. С. 10.

²⁸³ Там само. С. 9.

²⁸⁴ Бачинин В. Политология. Энциклопедический словарь. СПб: Изд-во Михайлова В. А., 2005. С. 57.

2. Консенсус. Має місце в тих випадках, коли держава з одного боку і молоде громадянське суспільство з іншого боку рухаються на шляху до взаємної адаптації до потреб та інтересів один одного.

3. Агон. Фаза найвищої зрілості соціальних форм творчих здібностей і громадянського суспільства, і правової держави²⁸⁵.

Подані ідеальні типи В. Бачиніна, не дивлячись на свою спрощеність, представляють найбільш поширене бачення еволюції взаємин між громадянським суспільством і державною владою (від невизнання та боротьби до мирного співіснування).

На відміну від абстрактних моделей В. Бачиніна, О. Сунгуров вибудовує свої моделі з урахуванням російської дійсності. На жаль, О. Сунгуров не дає чіткого визначення громадянського суспільства. Дослідник тісно пов'язує поняття громадянського суспільства з розвитком сектора некомерційних організацій (НКО), або «третього сектору», кажучи про те, що «спільність некомерційних організацій у посткомуністичних країнах і, зокрема, в сучасній Росії може розглядатися як ядро, основною частиною громадянського суспільства»²⁸⁶. З таким контекстом О. Сунгуров пропонує три варіанти взаємодії органів державної влади та структур громадянського суспільства: співпраця, відсутність співпраці (ігнорування) і конфронтація. При цьому, зазначає дослідник, співпраця може бути як партнерською, яка передбачає рівність (у певному сенсі) сторін і взаємодію, так і побудована на домінуванні, аж до повного підпорядкування однієї зі сторін. На цій основі, дослідник пропонує ряд моделей взаємодії.

По-перше, це партнерська взаємодія, яка включає у себе наступні моделі:

1. Модель підтримки розвитку некомерційних організацій – так звана «модель садівника». Органи як федеральної, так і регіональної влади видають нормативні акти, які сприяють появі та розвитку незалежних громадських організацій, як основи громадянського суспільства, яке зароджується, і роблять конкретні дії для підтримки розвитку таких організацій.

2. Партнерська модель, за якої державні органи розуміють важливість незалежних неурядових організацій і не намагаються ними керувати, а беруть участь у різних формах діалогу з некомерційними організаціями.

3. «Модель архітектора»: Організації громадянського суспільства формують публічну політику, пропонуючи порядок денний, а також

²⁸⁵ Там само. С. 64–66.

²⁸⁶ Сунгуров А. Взаимодействие власти и структур гражданского общества: возможные модели. *Гражданский диалог*. 2008. № 3. С. 37.

вирішення певних проблем, пропонують і беруть участь у реалізації реформи конкретних інститутів державної влади, беруть участь у створенні нових органів державної влади, навчають і виховують чиновників державних структур.

По-друге, це взаємодія, яка заснована на домінуванні державної влади. Для неї характерні наступні моделі:

4. Патерналістська модель. Держава дозволяє певну автономію неурядових організацій за умови, що ті не втручаються у справи державної влади, а також забезпечують підтримку відповідних кандидатів на виборах. В обмін на політичну лояльність владні структури забезпечують певну підтримку діяльності подібних організацій – шляхом надання безкоштовних приміщень або пільгової оренди, шляхом прямого фінансування, надання преференцій під час розподілу грантів та іншими способами.

5. Модель «приводних пасів». Ця модель була найбільш яскраво представлена в Радянському Союзі в 1930–1970-ті роки, коли партійно-державний апарат розглядав всі громадські організації виключно як передавальні механізми від партійного керівництва до рядових жителів країни, про самостійність у цьому випадку і говорити не доводилося.

По-третє, відсутність взаємодії (ігнорування):

6. Модель ігнорування, коли держава не помічає більшості некомерційних організацій, не заважає, але й не допомагає їхній діяльності. Така модель може бути реалізована в умовах різноманітної недержавної підтримки діяльності некомерційних організацій з одного боку і концентрації державної влади на різноманітних політичних і економічних проблемах, з іншого.

По-четверте, конфронтація:

7. Модель «Боротьби із супротивником». У рамках цієї моделі представники держави бачать (як правило, невиправдано) у незалежних неурядових організаціях небезпеку для власної влади, і намагаються утруднити їхню діяльність або навіть їх закрити. В першу чергу це стосується правозахисних організацій, які не бажають «вбудовуватися» в патерналістську модель і побоюються її переростання в «Модель приводних ременів». Фінансування з міжнародних фондів трактується державою як перетворення такої організації на «агента іноземного впливу».

8. Модель «Громадської непокори». В умовах порушення владою громадянських прав людини і політичних свобод низка громадських організацій обирає тактику громадської непокори – участі в несанкціонованих мітингах, пікетах, інших діях, що викликають

репресивні дії влади, переходячи тим самим вже у фактично площину політичної боротьби. Органами влади така поведінка часто трактується як екстремістська, в той же час право на громадську непокору у ряді робіт розглядається як одне з найважливіших політичних прав²⁸⁷.

Як зазначалось, О. Сунгуров розробляв моделі так, щоб вони відображали специфіку і певні періоди розвитку громадянського суспільства в Росії. Але Г. Косов і О. Паслер критикують за це моделі О. Сунгурова, відмічаючи, що цей підхід не зручний для між-державного і міжрегіонального співставлення²⁸⁸.

Щоб вирішити ці проблеми, Г. Косов і О. Паслер пропонують власний підхід. Запропоновані моделі взаємодії громадянського суспільства і держави класифікуються ними за двома критеріями:

1) з позиції «сили» і «слабкості» суб'єктів взаємодії: ідеальна модель; помірно деєтатистська модель (США, Великобританія, Австралія та ін.); помірно етатистська модель (Франція, Німеччина, Іспанія та ін.); етатистська модель (Китай, ісламські країни, країни Латинської Америки та ін.); крайньоєтатистська модель (Венесуела, Куба та ін.).

2) за принципом функціонування моделей: модель «маятникового» типу (країни західного ареалу), модель «тайфунного» типу (країни незахідного ареалу).

Звернемо особливу увагу на класифікацію згідно з першим критерієм. Г. Косов та О. Паслер будують першу класифікація моделей із розуміння того, що держава і громадянське суспільство виступають у відношенні один до одного, насамперед, як джерела сили або слабкості. На їхню думку, сильна держава – це держава, що володіє вольовою концентрацією і абсолютною монополією в процесі прийняття рішень та запровадження їх у життя. Сила громадянського суспільства безпосередньо залежить від рівня розвитку і реальної міцності складових його фундаментальних соціальних інститутів, об'єднань і організацій, а також їх здатності чинити тиск на державу²⁸⁹.

З цієї передумови обґрунтовуються наступні моделі:

1. Ідеальна модель – взаємодія громадянського суспільства і держави ґрунтується на абсолютній рівності її сторін («сильна держава – сильне громадянське суспільство»). За такої взаємодії підтримується

²⁸⁷ Там само. С. 38.

²⁸⁸ Косов Г., Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе: Монография / под ред. А. А. Варту-мяна. Ставрополь: Изд-во «Ставролит», 2010. С. 42.

²⁸⁹ Там само. С. 63.

принцип паритету. В історичному плані рівновага є досить умовною, як правило, створюється і підтримується, штучно. І як наслідок – жодній країні або цивілізації не вдалося побудувати ідеальної моделі в завершеній формі.

2. Помірно деєтатистська модель («помірно слабка держава – помірно сильне громадянське суспільство») (США, Великобританія, Австралія та ін.) передбачає активність громадянського суспільства, його контроль над державою, розширення впливу політичних партій і груп інтересів, децентралізацію ряду державних функцій, збільшення активності органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Дана модель акцентує увагу на свободі як домінуючої цінності, не допускає втручання держави в життя громадянського суспільства, яке саме визначає завдання держави.

3. Помірно етатистська модель («помірно сильна держава – помірно слабке громадянське суспільство») (Франція, Німеччина, Японія та ін.) знайшла своє відображення в концепції правової держави. Тут ідея державного порядку, національної єдності ставиться вище цінності свободи особистості. Сила держави в помірно етатистській моделі заснована на спеціалізованій, професійній та згуртованій адміністрації, а також на суворій координації проектів та дій між різними рівнями і гілками влади. Активний вплив громадянського суспільства за «помірно сильної» держави обмежений рамками соціальної й соціокультурної сфер.

4. Етатистська модель («сильна держава – слабке громадянське суспільство») у своєму крайньому прояві (за тоталітаризму) вона означає, що державі належить домінуюча роль у всіх сферах суспільного життя і що вона стоїть вище громадянського суспільства, підпорядковує або навіть поглинає його. «Сильна» держава тут – це держава жорстко централізованого типу, тобто держава-машина²⁹⁰.

Переходячи до аналізу даних моделей, необхідно звернути увагу на визначення громадянського суспільства, яке пропонують Г. Косов та О. Паслер. На їхню думку, «громадянське суспільство – це система забезпечення життєдіяльності будь-якого суспільства, що базується на суспільному поділі праці; дана система втілена в діяльності різноманітних громадських інститутів у економічній, політичній, соціальній і духовній сферах та обумовлена конкретною національно-специфічною формою державності»²⁹¹. Як помітно, визначення досить широке, тому дослідники надалі дають йому відповідні роз'яснення.

²⁹⁰ Там само. С. 63–81.

²⁹¹ Там само. С. 29.

Не вдаючись у подробиці, зупинимося лише на одному, важливому для нас аспекті. Г. Косов та О. Паслер у своєму тлумаченні громадянського суспільства стоять, так би мовити, на «етатистських позиціях» (підкреслюється, що держава виступає невід'ємною умовою, ознакою утворення громадянського суспільства, та й назви моделей про це свідчать): «сам факт буття держави одночасно є свідченням існування громадянського суспільства, а сам процес формування громадянського суспільства ми можемо охарактеризувати як ускладнення внутрішньої структури не тільки суспільства, а й держави»²⁹².

На наш погляд, своєрідним недоліком такого підходу є те, що відсутня модель, яка за своєю суттю є протилежністю етатистської моделі (а саме «сильне громадянське суспільство – слабка держава»). Примітною тут є позиція О. Сунгурова, яких хоч і пропонує лише варіант «взаємодія, заснована на домінуванні влади», а моделі, засновані на домінуванні громадянського суспільства, у нього відсутні. Але, на відміну від попередніх дослідників, він хоча б припускає можливість таких моделей. Їх відсутність пояснюється тим, що «в реальних сучасних умовах домінуючою стороною може бути тільки держава»²⁹³.

Також, подібна ситуація може бути пов'язана і з тим, що вченим складно визначити найвищу точку розвитку громадянського суспільства. Наприклад, Л. Мамут стикається зі схожою проблемою, кажучи про те, що у громадянського суспільства відсутня вершина, що його уособлює. На думку дослідника, «відсутність у громадянського суспільства вершини (центру) закономірно і обумовлено тим, що воно – на відміну від держави – не є єдиною цілісною організацією з усіма притаманними останній атрибутами»²⁹⁴. В той же час, А. Арато, досліджуючи структуру й елементи громадянського суспільства, приходять до ще більш радикального висновку, ставлячи наступне запитання: «у чому сенс іменування всього цього складного набору категорій громадянським суспільством?»²⁹⁵. Вищенаведені труднощі, пов'язані, насамперед, зі спробами знайти цю «вершину» в реаліях суспільного життя. Але, важко не погодиться з Дж. Александером,

²⁹² Там само. С. 29.

²⁹³ Сунгуров А. Взаимодействие власти и структур гражданского общества: возможные модели. *Гражданский диалог*. 2008. № 3. С. 37.

²⁹⁴ Мамут Л. Гражданское общество и государство: проблема соотношения. *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 96.

²⁹⁵ Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – и направления для дальнейших исследований. *Полис*. 1995. № 3. С. 51.

який стверджує, що «громадянське суспільство треба розуміти як аналітичну, а не конкретну категорію. Воно не є сферою, до якої можна доторкнутися або яку можна побачити»²⁹⁶. Тому, як нам здається, необхідно відійти від пошуків «вищої форми» громадянського суспільства і зосередитися на тих якісних особливостях, які характеризують людське співтовариство, де громадянське суспільство домінує над державною владою.

Причина нашої пильної уваги до вирішення проблеми відсутності моделей із домінуванням громадянського суспільства, пов'язана з наступним. Іноді існує необхідність вивчати не тільки реалії суспільного життя, а й приділяти увагу еволюції ідеї про взаємодію громадянського суспільства та державної влади в історії суспільно-політичної думки. Якщо для першого завдання, представлені перш за все Г. Косовим, О. Паслер та О. Сунгуровим моделі прекрасно підходять, то для дослідження історії політичних вчень, подібні моделі можна застосувати лише з низкою застережень. Наприклад, необхідно визначити, яку модель підтримували класики теорії громадянського суспільства Г. Гегель і К. Маркс, використовуючи підхід Г. Косова і О. Паслера. З ідеями Г. Гегеля проблем не виникає – його погляди чудово вписуються в помірковано етатистську модель. З іншого боку, ідеї К. Маркса складніше віднести до якоїсь моделі (і до запропонованих О. Сунгуровим також), оскільки, як відомо, його погляди полягали в тому, що держава – це тимчасове явище в розвитку громадянського суспільства, що з настанням комуністичної суспільно-економічної формації, державне управління заміниться повсюдним громадським самоврядуванням²⁹⁷. У таких ситуаціях і будуть корисними моделі, які описують домінування громадянського суспільства над державною владою.

Тому, відаючи належне і ґрунтуючись перш за все на розроблених Г. Косовим, О. Паслер та О. Сунгуровим підходах, запропонуємо власний варіант моделей взаємодії державної влади і громадянського суспільства. Цей варіант, насамперед, повинен описувати дві крайні точки у розвитку взаємин по лінії «державна влада – громадянське суспільство». Для цього визначення понять «громадянське су-

²⁹⁶ Alexander J. Bringing Democracy Back In: Universalistic Solidarity and the Civil Sphere. *Intellectuals and Politics: Social Theory in a Changing World* / ed. C. Lemert. Newbury Park: Sage, 1991. P. 168.

²⁹⁷ Більш детальний розгляд і порівняння ідей Г. Гегеля і К. Маркса з даної проблеми представлено, наприклад, у роботі В. Сагатовського. Див.: Сагатовский В. Гражданское общество в философии Гегеля и Маркса. *Человек. Государство. Глобализация: Сборник философских статей*. Выпуск 3 / под ред. В. В. Парцвания. СПб: Санкт-Петербургское философское общество, 2005. С. 238–259

пільство» і «державна влада» повинні бути невід’ємні один від одного, складати певну єдність і боротьбу протилежностей.

У даному випадку, під громадянським суспільством буде розумітися спосіб облаштування суспільного життя шляхом добровільної самоорганізації членів суспільства для реалізації та задоволення спільних потреб та інтересів. З іншого боку, державна влада – це інструмент керівництва (управління) суспільством, для якого характерна опора на спеціальний інституалізований і легальний апарат примусу.

Таким чином, з одного боку маємо систему, що самоорганізується, з горизонтальними соціальними зв’язками між членами суспільства, з іншого боку – ієрархічну систему з вертикальними соціальними зв’язками.

Враховуючи ці вихідні дані можна виділити наступні моделі взаємодії громадянського суспільства і державної влади:

1. Етатистська модель. Перевага в організації суспільного життя віддається ієрархічним системам (державна влада), роль горизонтальних соціальних зв’язків (громадянське суспільство) зводиться до мінімуму, або вони знаходяться під жорстким контролем.

2. Консенсусна модель. Обидва способи організації суспільного життя співіснують, сфери їх компетенції визначені і регламентовані. Консенсусна модель не є абсолютним паритетом між державною владою і громадянським суспільством. В даному випадку консенсусна модель може бути поділена на два підтипи – помірно-етатистський і помірно-деетатистський. Тут ми слідуємо за підходом Г. Косова та О. Паслера, які виділяють помірно-деетатистську модель (передбачає активність громадянського суспільства, його контроль над державою, розширення впливу політичних партій і груп інтересів, децентралізацію ряду державних функцій, збільшення активності органів місцевого самоврядування та громадських організацій) та помірно-етатистську модель, яка знайшла своє відображення в концепції правової держави. Тут ідея державного порядку, національної єдності ставиться вище цінності свободи особистості. Сила держави в помірно етатистській моделі заснована на спеціалізованій, професійній та згуртованій адміністрації, а також на суворій координації проектів та дій між різними рівнями і гілками влади. Активний вплив громадянського суспільства за «помірно сильною» держави обмежений рамками соціальної й соціокультурної сфер²⁹⁸.

²⁹⁸ Косов Г., Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе: Монография / под ред. А. А. Вартуяна. Ставрополь: Изд-во «Ставролит», 2010. С. 64–70.

3. Конфронтаційна модель. Обидві системи – самоорганізаційна та ієрархічна – співіснують, проте хоча б одна з них прагне зменшити сферу компетенції іншого, навіть, шляхом застосування крайніх засобів – насильницька боротьба. Конфронтаційна модель може бути двох типів: а) з домінуванням громадянського суспільства; б) з домінуванням державної влади. Перший тип схожий із моделлю «Боротьби із супротивником», яку запропонував А. Сунгуров. У рамках цієї моделі представники держави бачать (як правило, не виправдано) у незалежних неурядових організаціях небезпеку для власної влади, і намагаються утруднити їхню діяльність або, навіть, їх закрити²⁹⁹. Другий тип, на перший погляд, подібний до моделі «Громадської непокори» А. Сунгурова. Її зміст полягає у тому, що в умовах порушення владою громадянських прав людини і політичних свобод низка громадських організацій обирає тактику громадської непокори – участі в несанкціонованих мітингах, пікетах, інших діях, що викликають репресивні дії влади, переходячи тим самим вже у фактично площину політичної боротьби³⁰⁰. Проте, варто відзначити певну відмінність від позиції А. Сунгурова. Зазначені дві моделі А. Сунгурова у даному випадку відповідають лише другому типу – Конфронтаційна модель з домінуванням державної влади. Конфронтаційна модель з домінуванням громадянського суспільства свідчить про ситуацію, за якої державна влада є слабкою стороною конфлікту, а в суспільстві «правила гри» встановлюють інститути та елементи громадянського суспільства. Своєрідним прикладом останньої може бути ідеологія і практика махновського руху в Україні в моменти його найбільшого піднесення.

4. Самоорганізаційна модель. За своїм змістом є повною протилежністю етатистської моделі; перевага в організації суспільного життя надається самоорганізаційним системам, роль вертикальних соціальних зв'язків зводиться до мінімуму, або вони знаходяться під контролем.

5. Змішані моделі. Представляють собою об'єднання двох з вищезазначених моделей. Найчастіше має місце злиття суміжних моделей, але можуть бути і винятки.

Зазначені моделі, їх взаємозв'язок можна представити також графічно (див. рис. 9.1). З графіка, наприклад, видно, що він

²⁹⁹ Сунгуров А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. *Модернизация экономики и глобализация*: В 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин. Кн. 1. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. С. 500–508. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (дата обращения: 02.02.2018).

³⁰⁰ Там само.

спирається на ідею відобразити моделі з позицій «сили» і «слабкості» суб'єктів взаємодії – громадянське суспільство і державна влада.

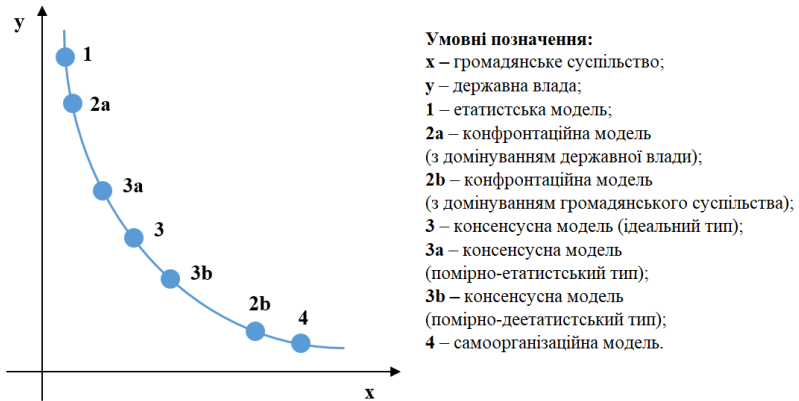


Рис. 9.1. Графічне відображення моделей взаємодії громадянського суспільства і державної влади

Тож, залишилося відкритим питання змішаних моделей та їх характеристика. Проте, змішані моделі дуже важливі в даному підході. Вони дають можливість простежити еволюцію і трансформацію одних моделей в інші, адже людське суспільство не статичне утворення – воно мінливе і знаходиться в постійному розвитку. В контексті дослідження суспільно-політичної думки, дана трансформація також важлива, оскільки більшість ідеологій відображають як критику існуючого суспільного устрою, так і модель нового, відповідно, і можливі шляхи переходу від старого до нового.

Варто відзначити – аналіз існуючих підходів до визначення моделей взаємодії громадянського суспільства і державної влади показав, що більшість дослідників приділяють незначну увагу моделям змішаного типу. Зазвичай, торкаючись питання змішаних моделей, вчені відмічають лише можливість їх існування. Приміром, наочно це демонструє підхід А. Сунгурова, який зазначає, що в реальній ситуації завжди існує поєднання декількох видів подібних моделей, проте у більшості випадків можна виокремити домінуючу модель³⁰¹. Загалом, подібними тезами і завершується розгляд змішаних моделей згаданими вище дослідниками.

³⁰¹ Там само.

Незначну увагу дослідників до змішаних моделей можна пояснити особливостями обраних підходів до моделювання. Не завжди ці підходи вимагали формулювання змішаних моделей. Особливо, якщо моделювання спиралося на історичний або цивілізаційний підходи. Більше можливостей для виокремлення змішаних моделей давали підходи, які виокремлювали моделі або шляхом аналізу реальних практик взаємодії громадянського суспільства і державної влади, або шляхом конструювання ідеальних типів.

Найбільш простий спосіб представити змішані моделі є поєднати в усіх можливих варіантах «чисті» моделі та їх типи. Перелік таких змішаних моделей можна відобразити у вигляді таблиці (див. таблиця 9.1). У підсумку, маємо 21 варіант теоретично можливих змішаних моделей (у таблиці позначені «плюсами»).

Таблиця 9.1

**Утворення теоретично можливих змішаних моделей шляхом
поєднання «чистих» моделей та їх типів**

	1	2a	3a	3b	2b	4
1 – етатистська модель						
2a – конфронтаційна модель з домінуванням державної влади	+					
3a – консенсусна модель (помірно-етатистський тип)	+	+				
3 – консенсусна модель (ідеальний тип)	+	+	+			
3b – консенсусна модель (помірно-деетатистський тип)	+	+	+	+		
2b – конфронтаційна модель з домінуванням громадянського суспільства	+	+	+	+	+	
4 – самоорганізаційна модель	+	+	+	+	+	+

Привабливий своєю простотою, такий формальний підхід має певні недоліки. Головний з них, полягає у тому, що не всі ці змішані моделі є життєздатними (навіть, теоретично). Вважаємо, що життєздатними можуть бути лише змішані моделі, утворенні поєднанням суміжних моделей (див. рис. 9.1). Утворення змішаних моделей шляхом поєднання несуміжних призводить до викривленого розуміння функцій та місця громадянського суспільства та державної влади. Як приклад, можна навести поєднання етатистської та самоорганізаційної моделей у комуністичних доктринах. Приміром, програма Української комуністичної партії («україністи») пропагувала тезу про те, що «радянська влада проводить принцип єдності всієї влади з низу до гори і поєднує принцип централізованої держави з найбільшою самодіяльністю на місцях...»³⁰². Наскільки ефективною була така взаємодія громадянсь-

³⁰² Програма Української Комуністичної Партії (Ухвалена Першим Установчим З'їздом У. К. П. 22–25 січня 1920 року). Відень–Київ : [б. в.], 1920. С. 28.

кого суспільства і державної влади показала уся практика державного будівництва Радянського Союзу³⁰³.

Отже, спираючись на принцип суміжності можна виокремити наступні змішані моделі взаємодії громадянського суспільства та державної влади:

1. Етатистсько-конфронтаційна модель (поєднання етатистської моделі та конфронтаційної моделі з домінуванням державної влади). Інститути державної влади намагаються встановити повний контроль над суспільством; увесь супротив громадянського суспільства ліквідується; усі форми громадської самоорганізації державна влада намагається суворо регламентувати. Прикладом може слугувати період «Великого терору» 1937–1938 рр. у СРСР.

2. Конфронтаційно-консенсусна модель. Стабільність суспільного життя підірвано глибокою економічною, політичною та ін. кризами. Як наслідок, елементи громадянського суспільства та інститути державної влади знаходяться у стані конфлікту; сторони готові застосовувати крайні (насильницькі) засоби для відстоювання власної позиції; ситуація постійно знаходиться у позиції балансування між поверненням до стану рівноваги та загостренням конфлікту. Модель може бути двох типів:

а) етатистського (є поєднанням конфронтаційної моделі з домінуванням державної влади та консенсусної моделі помірно-етатистського типу);

б) деетатистського (є поєднанням конфронтаційної моделі з домінуванням громадянського суспільства та консенсусної моделі помірно-деетатистського типу).

3. Конфронтаційно-самоорганізаційна модель (поєднання конфронтаційної моделі з домінуванням громадянського суспільства та самоорганізаційної моделі). Дана модель є прямою протилежністю етатистсько-конфронтаційній. Інститути громадянського суспільства домінують у регуляції суспільних відносин і прагнуть ліквідувати залишки елементів державної влади.

4. Окремо варто відмітити поєднання типів у межах консенсусної моделі. У даному випадку варто говорити про перехідні стани, адже, наприклад, поєднання консенсусної моделі ідеального типу та

³⁰³ Більш детально обґрунтування несумісності поєднання етатистської та самоорганізаційної моделей автор розглядав в одній з попередніх робіт на прикладі ідеології та практики функціонування українського націонал-комунізму (див.: Шкірчак С. Громадянське суспільство і державна влада в ідеології українського націонал-комунізму. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури: науковий журнал*. 2012. Випуск 4(1). С. 211–216.)

консенсусної моделі помірно-деєтатистського типу свідчить не про бажання досягти ідеального стану, а про прагнення до перерозподілення сфер впливу між державною владою та громадянським суспільством і, як наслідок, переходу до помірно-єтатистського типу. Змішані типи у межах консенсусної моделі важливі для розуміння трансформаційних змін у країнах зрілої демократії.

Слід зазначити, що в контексті трансформації одних моделей в інші згідно з поданим підходом можуть виникнути деякі питання. Трансформація від єтатистської моделі через конфронтаційну до консенсусної явище досить поширене як у суспільній практиці, так і в політичній думці (показовим тут буде приклад польського профспілкового руху «Солідарність» в 80-і рр. XX ст.). У той же час, зміна від самоорганізаційної моделі до консенсусної (або навпаки) є досить рідкісним явищем. Зрозуміло, в ряді моментів дані моделі представляють лише теоретично можливі варіанти розвитку взаємин між громадянським суспільством і державною владою. Але, як нам здається, і для подібних трансформацій можливо відшукати ряд прикладів. Так, зародження, розвиток і занепад махновського руху в Україні є прикладом зміни від самоорганізаційної моделі до консенсусної і далі до єтатистської моделі, яка стала головною в СРСР. Еволюція від консенсусної моделі до самоорганізаційної простежується в ряді робіт представників ідеології кооперативного руху в Україні кінця XIX – початку XX століття. В цілому, дослідження розвитку кооперативного руху та анархістських експериментів в Україні першої чверті XX століття (як в сфері їх практичної реалізації, так і в сфері ідейного оформлення), можуть стати корисними для розуміння історії становлення громадянського суспільства на наших землях.

Що стосується більш сучасних аспектів розвитку взаємодії державної влади і громадянського суспільства, то вважаємо належним проілюструвати вищевказані моделі на невеликому прикладі. Припустимо, що жителі певного мікрорайону міста N стурбовані відсутністю дитячих садків і середніх навчальних закладів і вирішили створити їх своїми силами. Таким чином, перед нами певна самоорганізація населення заради реалізації та задоволення власних потреб та інтересів шляхом акумуляції власних ресурсів. Тепер розглянемо, яким чином будуть розвиватися взаємини по лінії «громадянське суспільство – державна влада» в подібній ситуації.

1. Єтатистська модель. Перш за все, жителі зіткнуться з тим, що в суспільстві, де превалує подібна взаємодія між громадянським суспільством і державною владою, всі дитячі садки і школи державні

(або жорстко контролюються державними органами). За такої ситуації, у жителів є два шляхи. Перший – звернутися з колективним проханням про створення дитячого садка і школи до відповідних органів державної та муніципальної влади. Другий – створити нелегальні дитячі садки і школи. Реакція державної влади на ці дії буде залежати від типу і характеру політичного режиму: або жорстко покарати порушників закону, або відгукнутися на прохання жителів.

2. Консенсусна модель. У суспільстві, де превалює така модель, подібні ініціативи і прагнення громадян природні. Тому, органи державної влади або не звернуть ніякої уваги на прагнення жителів створити дитячий садок і школу, або здійснюватимуть підтримку даного рішення (фінансову, юридичну, організаційну або ін.).

3. Конфронтаційна модель. У суспільстві з такою моделлю дане прагнення жителів може сприйнятися державною владою як провокація і чергове прагнення громадянського суспільства відібрати частину повноважень у держави. Але інтерес даної моделі полягає в тому, що сторони готові відстоювати свою позицію навіть крайніми методами (для державної влади – застосування насильницьких методів через легальний апарат примусу, для громадянського суспільства – акції громадської непокори, мітинги, пікети тощо).

4. Самоорганізаційна модель. Цікавість даної ситуації полягає в тому, що самоорганізація населення заради створення дитячого садка і школи є єдиний варіант задоволення їх потреби. Органи державної влади якщо і існують, то їх вплив і можливості настільки малі, що вони не в змозі ні допомогти, ні заборонити.

5. Змішана модель. Як приклад, розглянемо дві крайності – об'єднання етатистською і самоорганізаційною моделями. Держава позитивно ставиться до подібної ініціативи жителів (формально підтримує і навіть сприяє), але у громадськості немає жодних легальних механізмів здійснити задумане самостійно без втручання або контролю органів державної влади (подібні обмеження на самостійність жителів можуть бути також ідеологічного характеру).

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно сказати, що політична наука досягла вже значних успіхів у розробці моделей взаємодії державної влади і громадянського суспільства. Існуючі підходи дозволяють вивчати більшість варіантів даного взаємодії в житті сучасного суспільства. Запропонований автором підхід до моделювання взаємодії громадянського суспільства і державної влади є досить гнучким, враховує максимально можливу кількість типів взаємодій, навіть гіпотетичних. Це розширює можливості його застосування, наприклад, для аналізу політичної думки чи дослідження взаємодії

громадянського суспільства і державної влади в історичній ретроспективі.

Проте, проблема змішаних моделей окреслена лише у загальних рисах, тому потребує більш прискіпливого обґрунтування, оскільки запропонований підхід відкриває великі можливості для аналізу саме перехідних станів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

Окреслюючи перспективні напрямки досліджень у цій області, слід зазначити, що сучасні дослідники приділяють недостатню увагу історичному досвіду розвитку громадянського суспільства, наприклад, на теренах України другої половини XIX – першої половини XX ст. У той же час, застосувавши сучасні теоретичні напрацювання у сфері моделювання системи «громадянське суспільство – державна влада» для вивчення історичного досвіду становлення і функціонування інститутів громадянського суспільства, існує можливість не тільки описати деякі тенденції та закономірності розвитку суспільства в минулому, а й, ґрунтуючись на історичній аналогії, запропонувати ряд рекомендацій щодо сучасного суспільно-політичного життя.

Розділ X

РОЗВИТОК ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Т. В. Скиба

Міжнародна співпраця з ЄС та двостороння співпраця з його державами-членами формує одну з основ для міжнародної співпраці України у секторі НДР. Від моменту проголошення незалежності у 1991 році Україна регулярно робить спроби відкрити свою національну систему досліджень для міжнародної дослідницької спільноти. На початку 2000-х років і, особливо після вторгнення Росії на її територію у 2014 році, Україна змінила вектор своїх інтересів, зосередившись на ЄС. Тому, сьогодні одним із основних пріоритетів міжнародної співпраці України у сфері НДР є інтеграція у Європейський дослідницький простір (ERA)³⁰⁴.

Розглянемо дані Academic Ranking of World Universities (ARWU) більше відомий як Шанхайський рейтинг складений в Інституті вищої освіти Шанхайського університету Цзяо Тун. В основу рейтинга закладено шість показників, що відображають наукові та академічні досягнення професорів, студентів та випускників університету.

В першу десятку ввійшли Гарвардський університет, Стенфордський університет, Каліфорнійський університет у Берклі, Масачусетський технологічний інститут, Кембриджський університет (Великобританія), Каліфорнійський технологічний інститут, Принстонський

³⁰⁴ Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України в рамках інструменту політичної підтримки програми «Горизонт 2020» / Міністерство освіти і науки. URL: <http://h2020.com.ua/wp-content/uploads/2017/03/KI-AX-16-008-UK-N-Transl.pdf> (дата зверення: 02.02.2018).

університет, Колумбійський університет, Чиказький університет та Оксфордський університет (Великобританія)³⁰⁵.

Таблиця 10.1

**ТОП 10 Університетів світу за версією
Інституту вищої освіти Шанхайського університету**

ВНЗ	Країна	Кількість викладачів	Кількість студентів	Співвідношення викладачів і студентів
1	2	3	4	5
Гарвардський університет	США	2,100	6,700	1/3
Стенфордський університет	США	1,995	6,999	1/3
Кембриджський університет	Великобританія	5,000	18,396	1/4
Масачусетський технологічний інститут	США	1,022	4,503	1/4
Каліфорнійський університет в Берклі	США	2,131	25,885	1/13
Каліфорнійський технологічний інститут	США	293	864	1/3
Прінстонський університет	США	1,044	7,334	1/7
Оксфордський університет	Великобританія	1,647	11,300	1/6
Колумбійський університет	США	3,566	5,530	1/2
Чиказький університет	США	2,168	4,672	1/3

Жоден вищий навчальний заклад України в рейтингу не представлений. Це може бути пов'язане з двома факторами. По-перше, у закладах вищої освіти України дуже високе співвідношення кількості викладачів до кількості студентів і спостерігається великий розрив між науковою і освітньою діяльністю. По-друге, вітчизняні науковці друкують дуже мало досліджень у науково-метричних виданнях. У зв'язку з тим, що лідери наукового світу є університети США та Великобританії, то питання мовної підготовки грає велику роль, англійською мовою вести наукову діяльність можуть одиниці вчених та університетів нашої країни, тому прослідковується низька інтеграція вітчизняної науки і світовий науковий простір.

Слід відмітити, що з 2009 року відбувається зростання (спільних) публікацій з авторами з країни EU28 в базах даних WoS і Scopus. Це

³⁰⁵ Academic Ranking of World Universities 2017. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2017.html> (last accessed: 02.02.2018).

узгоджується з глобальним трендом, у 2013 році загальна кількість публікацій у світі у порівнянні з 2003 роком майже подвоїлася (приблизно на 84 % публікацій у 2013 році більше, ніж у 2003 році, а отже вона зростала швидше, ніж в Україні)³⁰⁶.

Цікавою для розгляду є інформація про внесок у світовий науковий простір різних країн світу в тому числі і України, рейтинг заснований на аналізі кількості цитувань у наукових виданнях. На сьогодні, цей показник може використовуватись як загальний показник розвитку науки і економіки країни. Даний рейтинг розроблений Інститутом наукової інформації (Філадельфія, США), який зараз перейменований в Healthcare & Science business при Thomson Reuters, де щорічно видається журнал «Science Citation Index»³⁰⁷.

Таблиця 10.2

Внесок в світовий науковий процес різних країн світу за даними Інституту наукової інформації (Філадельфія, США)

Країна	%	Країна	%	Країна	%
1	2	1	2	1	2
США	30,817	Іспанія	2,028	Фінляндія	0,793
Японія	8,244	Швеція	1,841	Австрія	0,652
Великобританія	7,924	Індія	1,643	Бразилія	0,646
Німеччина	7,184	Швейцарія	1,640	Україна	0,578
Франція	5,653	Китай	1,339	Норвегія	0,569
Канада	4,302	Ізраїль	1,074	Південна Корея	0,546
Росія	4,092	Бельгія	1,059	Нова Зеландія	0,426
Італія	3,394	Данія	0,962	ПАР	0,415
Нідерланди	2,283	Польща	0,913	Греція	0,411
Австралія	2,152	Тайвань	0,805	Угорщина	0,398

Результати, які представлено в табл. 10.2, демонструють, що 50 % внеску у світовий науковий процес належить високорозвиненим країнам: США, Японія, Великобританія. Внесок України складає менше 1 %.

З метою збільшення кількості публікацій українських науковців в базах WoS і Scopus та внеску світовий науковий процес Міністерство освіти і науки затвердило наказ про порядок присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам»³⁰⁸. Так, щоб отримати

³⁰⁶ Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України в рамках інструменту політичної підтримки програми «Горизонт 2020» / Міністерство освіти і науки. URL: <http://h2020.com.ua/wp-content/uploads/2017/03/KI-AX-16-008-UK-N-Transl.pdf> (дата звернення: 02.02.2018).

³⁰⁷ Journal Citation Reports. URL: <https://clarivate.com/products/journal-citation-reports/> (last accessed: 02.02.2018).

³⁰⁸ Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам: Наказ МОН №13 від 14.01.2016 / Верховна рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0183-16> (дата звернення: 02.02.2018).

вчене звання професора науковцю необхідно мати, окрім інших критеріїв, не менше 4 публікацій у періодичних виданнях, включених до наукометричних баз Scopus або Web of Science, для доцента – 2.

Таким чином, питання реформування вищої освіти та входження в Європейський дослідницький простір (ERA) є одним із пріоритетних напрямків державної політики України і зумовлена необхідністю впровадження кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості, доступності і конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах.

Але на шляху євроінтеграції основним викликом для вищої освіти України є велика кількість закладів вищої освіти, скорочення числа студентів та збільшення науково-педагогічних працівників. На сьогодні в Україні налічується та функціонує 289 ЗВО III-IV рівнів акредитації, без врахування тимчасово окупованої території Автономної республіки Крим, м. Севастополь, Донецької та Луганської областей. І якщо до 2010 року дана кількість стрімко зростала, особливо це можна прослідкувати в часи гіперінфляції (1994–2005 роки), то на даний момент ситуація стабілізувалася, а кількість ВНЗ протягом останніх чотирьох років залишилася майже незмінною³⁰⁹ (рис. 10.1).

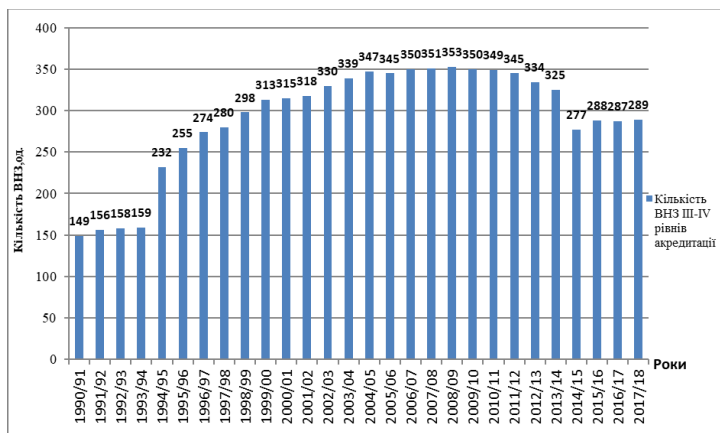


Рис. 10.1. Кількість ВНЗ III-IV рівня акредитації за 1990–2018 рр.

На відміну від стабільної кількості закладів вищої освіти III-IV рівнів акредитації, зростання кількості студентів відбувається нерівномірно та з кожним роком скорочується (рис. 10.2).

³⁰⁹ Державна служба статистики України (Офіційний сайт). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 02.02.2018).

Статистичні дані показали, що кількість студентів стрімко зростала, але починаючи з 2007 року даний показник поступово знижується, що, за даними В. Пономаренко, може призвести до мінімальної кількості зарахованих студентів у 2020 році³¹⁰.

За даними прогнозування кількість студентів, зарахованих до ВНЗ III-IV рівнів акредитації у 2020 році буде дорівнювати 50 % кількості студентів, зарахованих у 2007 році. Це обумовлено демографічною кризою, яка мала місце у 2001 році і тим самим значно вплине на контингент студентської молоді не лише в 2020 році. Адже впродовж восьми років (період з 2017 до 2024 року) кількість студентів, котрі будуть зараховані до ВНЗ буде стрімко знижуватись. Це в кінцевому рахунку призведе до того, що контингент студентів буде становити майже 1,5 млн. осіб, що майже в половину нижчий існуючого.

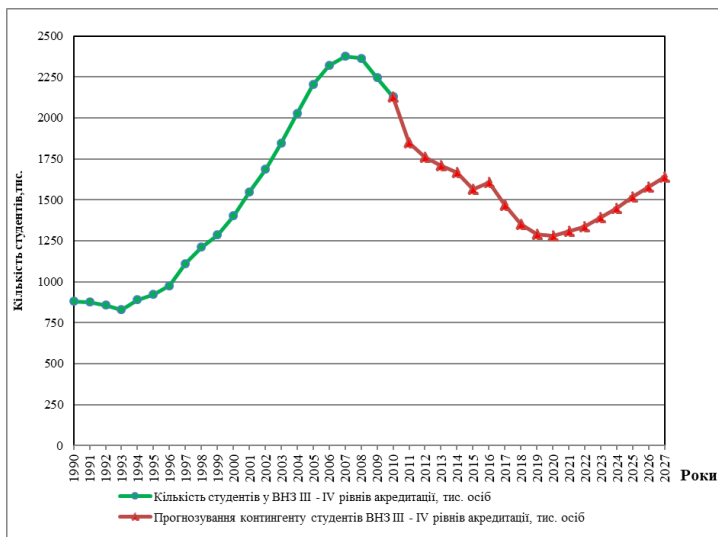


Рис. 10.2. Динаміка контингенту студентів ВНЗ III-IV рівнів акредитації

Таке зниження кількості студентів значно вплине на інші показники вищої освіти в Україні, особливо на:

- кількість професорсько-викладацького складу ВНЗ;
- навантаження навчально-методичного комплексу дисциплін;
- необхідну та достатню кількість ВНЗ;

³¹⁰ Пономаренко В. Прогнозування динаміки кількісних показників системи освіти України. *Механізми регулювання економіки*. 2011. № 2. С. 5–11.

- розмір стипендіальних нарахувань;
- оплату праці працівникам ВНЗ.

Новою проблемою в освітній галузі України в останні роки стала проблема невідповідності кількості викладачів ВНЗ із вченими званнями і науковими ступенями необхідній кількості викладачів для забезпечення навчального процесу закладів вищої освіти. Проведений аналіз статистичних даних (рис. 10.3) свідчить, що кількість студентів у навчальних закладах III–IV рівнів акредитації за роки незалежності змінилася з 882,3 тис. осіб у 1990/91 н. р. до 1.824,9 тис. осіб у 2012/2013 н. р. Найменша кількість студентів була у 1993/1994 н. р. (829,2 тис. осіб), а найбільша у 2007/2008 н. р. (2372,5 тис. студентів)³¹¹.

Таким чином, за 14 років, з 1993 по 2007 рр. кількість студентів безперервно зростала в 2,86 разів. Зростання кількості студентів призвело до збільшення кількості закладів вищої освіти III–IV рівнів акредитації з 149 до 353. В свою чергу, це викликало велику потребу у наукових кадрах. Для створення відповідного кадрового потенціалу прийняті державні рішення забезпечили збільшення кількості аспірантів з 13374 особи у 1990/91 н. р. до 34653 особи у 2010/2011 н. р., а докторантів з 503 осіб у 1991/92 н. р. до 1814 осіб у 2012/2013 н. р.

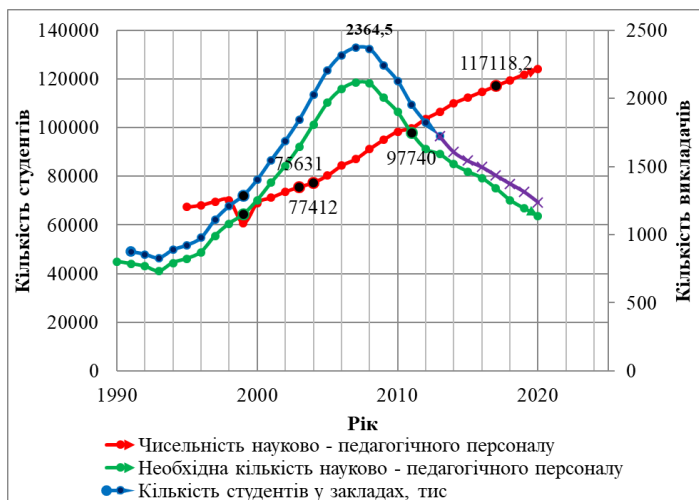


Рис. 10.3. Розрахунок відповідності чисельності науково-педагогічного персоналу нормативам забезпечення навчального

³¹¹ Державна служба статистики України (Офіційний сайт). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 02.02.2018).

Наведені дані по загальній кількості студентів закладів вищої освіти III–IV рівнів акредитації денної форми навчання, загальної кількості наукових кадрів, які мають ступені доктора і кандидата наук і необхідної кількості наукових кадрів зі ступенями і званнями для забезпечення навчального процесу відповідно до ліцензійних умов надання освітніх послуг. Необхідна кількість науковців розраховувалась, виходячи із середнього співвідношення студентів до викладачів 10 до 1, кількості бакалаврів – 55 %, кількості магістрів – 13 % від загальної кількості студентів денної форми навчання, дотримання ліцензійних умов щодо кількості викладачів зі ступенями і званнями на програмі бакалаврату – 40 %, магістратури – 95 % і співвідношення студентів і викладачів на програмі підготовки магістрів в середньому 5 до 1. Згідно розрахунків на 100 студентів необхідна кількість викладачів зі ступенями і званнями становить 5,17. Наведені розрахунки не претендують на абсолютну точність, тому що не враховують такі чинники: наявність доцентів без вчених ступенів, навчання на заочній формі, керівництво аспірантами і докторантами. Але всі ці фактори є майже постійними протягом років, що розглядаються і не впливають на якісну картину процесу, тому ці дані можуть бути використані для якісного аналізу ситуації з кадровим забезпеченням.

Аналіз даних свідчить про кардинальну зміну ситуації з науково-педагогічними кадрами вищої кваліфікації:

- до 2010 року потреби в кадрах перевищували наявний потенціал, а після 2010 року встановлена стабільна тенденція зменшення кількості студентів і збільшення кількості викладачів зі ступенями і званнями, які перевищують потреби освітньої галузі;

- зміни в кадровому потенціалі відбуваються значно повільніше і більш інерційно, ніж зміни в контингенті студентів;

- тенденція зменшення кількості студентів буде відчуватися, виходячи з демографічних прогнозів до 2020 року, і до цього часу збільшення кількості осіб зі ступенями і званнями буде безперервним. Не можна очікувати скорочення працюючих кандидатів і докторів наук за рахунок вибуття за пенсійним віком у зв'язку з підвищенням пенсійного віку жінок.

Необхідно вжити заходи на державному рівні для створення необхідної кількості нових робочих місць для ефективного використання існуючого кадрового потенціалу вищої кваліфікації. Не слід розраховувати на працевлаштування нових кандидатів і докторів наук в наукових установах, так як чисельність осіб в наукових установах з 1990 року зменшилася з 313079 до 82032 осіб і має стійку тенденцію до подальшого зниження.

Проблемним залишається питання мережі ЗВО і їх укрупнення. З одного боку, в Україні існує близько 900 ЗВО, що, очевидно, надмірно багато, з іншого-віднесення колишніх технікумів до ЗВО є питанням дискусійним, а їх кількість складає 2/3 від загальної кількості. Об'єднання декількох закладів вищої освіти в один потужний регіональний на першому етапі дозволить створити потужний навчальний заклад з розвинуеною матеріальною базою, спростити керуваність галуззю. Але розглянемо основні ризики процесу оптимізації ЗВО. Об'єднання декількох кафедр колишніх ЗВО в одну забезпечує наявність одразу великого кадрового потенціалу, достатнього для проведення ліцензування і акредитації будь-якої профільної для кафедри спеціальності. Таким чином, зникає потреба у подальшому розвитку кафедри, зникають стимули до захисту дисертацій, написання підручників тощо. Неминучий застій і деградація загального стану в умовах знищення конкуренції.

За прогнозом ЮНЕСКО у найближчі 20 років у групах країн згоратимуться різні соціально-антропологічні проекти і будуть сформовані забезпечують їх реалізацію системи освіти. На тлі зростаючої світової конкуренції будуть формуватись «освітні ареали», в основі яких лежатиме єдність мов і культур. Саме формування освітніх ареалів буде гостро конкурентним процесом. За прогнозом ЮНЕСКО³¹² найбільш потужними освітніми ареалами будуть: європейсько-американський англомовний освітній ареал; китайський освітній ареал; іспано-латиноамериканський освітній ареал; арабо-ісламський освітній ареал. У кожному освітньому ареалі буде країна-лідер (або група країн), що експортує вищу освіту. На процеси формування освітніх ареалів будуть накладатися процеси глобалізації знання і поширення освітніх технологій нового покоління. Тому для України вкрай важливим завданням є формування освітнього ареалу з європейськими країнами. У даних країнах буде спостерігатися значний приріст молодого населення, що зробить для них актуальною трудову і освітню міграцію.

На сьогодні доцільно впровадити практику «вертикального навчання», тобто навчання в аспірантурі та докторантурі науковців з університетів країн колишнього Радянського союзу. Це дозволяє проводити спільні наукові дослідження і не збільшує кількість науково-педагогічних працівників зі ступеннями.

Цікавим для України є досвід управління вищою освітою в Німеччині, а саме дуальна система професійної освіти. У науковій

³¹² European Commission (Офіційний сайт). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (last accessed: 02.02.2018).

праці «Професійна освіта в Німеччині» наукові співробітники Федерального інституту обґрунтовують чотири рівні соціального партнерства: національний, регіональний, секторальний та рівень підприємства³¹³. Так, національний рівень реалізує такі ключові завдання, як участь партнерів у розробленні професійних стандартів і надання рекомендацій у всіх галузях та аспектах освіти. До регіонального рівня вчені відносять: а) земельний рівень – надає рекомендації у всіх галузях освіти стосовно співпраці навчального закладу і підприємства; б) рівень відповідальних служб – проведення консультацій і контроль за складанням іспитів на підприємстві. Секторальний рівень передбачає проведення переговорів між усіма зацікавленими партнерами з метою надання місць для навчання, проведення переговорів щодо покращення навчання. Рівень підприємства полягає у плануванні і проведенні навчання на підприємстві.

Протягом трьох-чотирьох днів на тиждень студенти проходять практику на підприємстві на основі підписаного договору. Професійне навчання в дуальній системі починається з випробувального терміну, тривалість якого складає 1–4 місяці. Протягом цього терміну або підприємства, або учень може розірвати договір. Щорічно підприємство надає студенту відпустку, виплачує щомісяця грошові винагороди. Після закінчення навчання студент залишається працювати на підприємстві³¹⁴.

Теоретична професійна підготовка відбувається протягом одного-двох днів на тиждень в Університеті; фінансування навчання в освітніх закладах (оплата праці, утримання приміщень, обладнання, житлово-комунальні послуги) здійснюється за рахунок коштів федеральних земель. Професії, що охоплюються дуальною системою затверджуються федерацією, землями і партнерами, з огляду на потреби ринку. Рішення про введення нової професії до цієї системи приймає Головний комітет при Інституті професійної освіти, до складу якого входять представники федеральних земель, роботодавці, профспілки, міністерства земель³¹⁵.

Понад 80 % навчальних місць надають середні й дрібні підприємства. Економіка Німеччини щорічно інвестує близько 23 млрд. євро

³¹³ Креденець Н. Соціальне партнерство в дуальній системі професійної освіти Німеччини та Австрії. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка. Сер. Педагогіка*. 2011. № 5. С. 112–117.

³¹⁴ Яковенко О. Практична підготовка у вищих навчальних закладах Німеччини: особливості дуальної системи. *Порівняльна професійна педагогіка*. 2012. № 1. С. 76–81.

³¹⁵ Бойчевська І. Роль системи дуальної освіти у професійній підготовці молоді у Німеччині. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2009. № 2. С. 47–51.

на фінансування дуальної професійної освіти, а це близько 1,5 млн. договорів на навчання (850 тис. у сфері промисловості та 400 тис. у робітничій сфері). Це дозволяє Німеччині, за даними Eurostat³¹⁶, порівняно з іншими європейськими країнами, підтримувати найнижчий рівень безробіття серед молоді (рис. 10.4).

Для підприємств дуальна система професійної освіти – це вплив на зміст і організацію навчання, низькі витрати на комплектування кадрів та забезпечення запасу кваліфікаційних робітників.

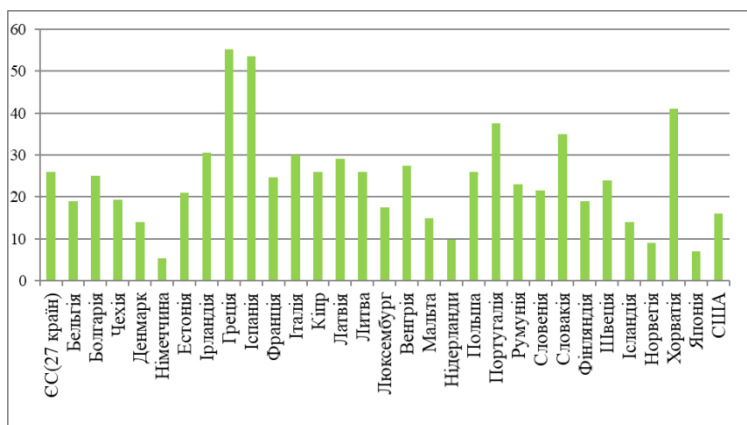


Рис. 10.4. Рівень безробіття серед молоді віком 14–25 років, станом на 01.01.2016

Для студентів – навчання, яке відповідає вимогам ринку праці, формування соціальної компетентності.

Для держави – низькі витрати на професійне навчання та низький рівень безробіття.

Значний досвід розвитку у створенні і функціонуванні університетських консорціумів має Австралія, де успішно функціонує консорціум восьми традиційних університетів – Відкрите навчання Австралії (Open Learning Australia – OLA) – що надає можливість всім австралійцям вивчати курси цих університетів з використанням не тільки друкарських матеріалів і пошти, але і нових інформаційних технологій. На сьогодні це 150 університетських навчальних курсів, що охоплюють такі предметні області, як мистецтво, соціальні науки, бізнес, технології і прикладні дослідження. Платня, що стягується за

³¹⁶ European Commission (Офіційний сайт). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (last accessed: 02.02.2018).

кожну навчальну програму, покриває вартість навчальних матеріалів, бібліотечний доступ, перевірку робіт і консультування студентів, але вона не включає вартість підручників. Важливо підкреслити, що консорціум OLA не є університетом і сам не присуджує вчені ступені. Однак, багато університетів, що входять в OLA, присуджують вчені ступені за допомогою часткового або повного навчання шляхом використання OLA. В даний час можна отримати таким чином вчений ступінь з гуманітарних наук, бізнесу, прикладних наук, інформаційних технологій та ін.³¹⁷

Ефективний розвиток вищої освіти в Україні на основі європейського і світового досвіду вимагає здійснення наступних кроків:

- сприяння розвитку закладів вищої освіти як активних суб'єктів ринку і пов'язане з цим засвоєння нових практик: отримання кредитів, укладання договорів з підприємствами, бізнесом, створення комерційних програм і учбових закладів спільно з іншими університетами;
- заохочення інтеграції університетів в європейській освітній простір;
- розробка критеріїв формування рейтингів закладів вищої освіти, що відповідатимуть світовій і європейській практиці;
- підтримка реальних науковців, які довели світовій науковій спільноті, а не чиновникам, що успішно провадять наукові дослідження, отримують закордонні гранти. Вже завтра призначити їм європейські зарплати, фінансування і державну підтримку;
- розвиток освіти по вертикалі, тобто вести підготовку іноземних аспірантів, докторантів;
- пошук і нарощення обсягів господарюючих наукових розробок;
- впровадження сертифікатної освіти;
- впровадження дуальної освіти;
- участь у грантових дослідженнях, наукова міжнародна співпраця (наприклад Нова програма ЄС «Горизонт 2020»);
- залучення до навчання наукових кадрів з інших країн, адже, щоб стати великим науковцем, треба мати вчителя великого науковця.

³¹⁷ Кудрявцева С., Колос В. Міжнародна інформація: навч. посіб. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2005. 400 с.

Розділ XI

EWOLUCJA POLSKIEGO SYSTEMU PARTYJNEGO W POLSCE

A. Lipiński

Partie polityczne i systemy partyjne w warunkach postkomunizmu.

Badania nad partiami politycznymi i polityką partyjną stanowią jedną z ważnych gałęzi analizy we współczesnych naukach politycznych. Zapewne właśnie z tego powodu literaturę przedmiotu charakteryzuje nagromadzenie definicji partii politycznych oraz spory wokół czynników wyjaśniających różne aspekty funkcjonowania systemów partyjnych. Pojęcie partii politycznej wywodzi się od łacińskich słów: *pars, partire*, co oznacza część, dzielić³¹⁸. R. Herbut wskazuje na dwa sposoby postrzegania partii politycznych: funkcjonalne oraz strukturalne. Definicje budowane w ramach orientacji funkcjonalnej postrzegają partie przez pryzmat efektów, które powodują w otoczeniu³¹⁹. Partie analizowane są więc przez pryzmat funkcji pełnionych w ramach systemu politycznego, a więc podejmowanych działań, których celem jest zmiana pewnych parametrów otoczenia. W ramach orientacji funkcjonalnej postrzega się partie jako ogniwo pośredniczące pomiędzy władzą a społeczeństwem. W relacji ze społeczeństwem partia polityczna przedstawia alternatywny program społeczno – polityczny, co ma dostarczać wiedzy i ułatwić podejmowanie wyboru przez obywateli. Z drugiej strony, skłaniając do oddania na nią

³¹⁸ Żmigrodzki M. Pojęcie, geneza i badania partii politycznych. *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej* / red. W. Sokół, M. Żmigrodzki. Lublin, 2003. S. 13.

³¹⁹ Herbut R. Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych. Wrocław, 2002. S. 15–31.

głosu, zapewnia sobie możliwość kontroli polityki państwa. Jedna z typowych definicji, które korzystają z pojęcia funkcji stanowi, iż: «partia jest instytucją, która (a) ubiega się o wpływ na państwo, często przez usiłowanie zajęcia pozycji w rządzie i (b) zwykle wybiera sobie więcej niż pojedynczy interes w społeczeństwie, a więc do pewnego stopnia stara się agregować interesy»³²⁰. Wiele definicji powstających w ramach analizowanej orientacji podkreśla szereg, niekiedy różnych, a niekiedy nakładających się funkcji partii: nominowanie kandydatów do wyborów, mobilizowanie elektoratu, artykułowanie ważnych kwestii i alternatyw, reprezentowanie grup społecznych, agregowanie interesów, tworzenie i wspieranie rządu oraz integrowanie obywateli z polityką, socjalizowanie społeczeństwa, rekrutowanie elit, tworzenie programów. Podejście to jest jednak obiektem krytyki z kilku przynajmniej względów. Po pierwsze, jest kwestią empiryczną, która nie może być przyjmowana *a priori*, jakiego rodzaju funkcje partie będą wypełniać w społeczeństwie i polityce³²¹. Po wtóre, wiele definicji funkcjonalnych nie odróżnia partii działających w warunkach demokratycznych, od tych działających w warunkach niedemokratycznych. Po trzecie wreszcie, trudno odróżnić partie od innych struktur, wykonujących podobne funkcje³²².

Kolejna ze wspomnianych orientacji – strukturalna charakteryzuje się koncentracją na wzorcach aktywności partyjnej pojawiającej się w ramach określonej struktury. Partia w tym ujęciu jest instytucją pojmowaną jako rodzaj areny, na której ludzie wchodzą ze sobą w interakcje. Podstawowym pytaniem tej orientacji nie jest: co partia czyni?, ale: czym partia jest?, co robią ludzie w ramach tej partii?³²³ W definicjach przypisywanych do tej orientacji pojawiają się najczęściej odniesienia do wspólnoty, organizacji, stowarzyszenia, czy też grupy ludzi, a więc struktur społecznych, które tworzą każdą partię polityczną. Akcentowanie wymiaru struktury społecznej zmienia centrum zainteresowania badań, przesuując je z efektów działania partii, czy relacji z otoczeniem na kwestie organizacji partii politycznej, wewnętrznej struktury partii, relacji pomiędzy liderami a masami członkowskimi, ideologią partii etc. Jeden z bardziej wpływowych sposobów postrzegania partii politycznej zaproponowali P. Mair oraz R. Katz, którzy zwrócili uwagę na szereg poziomów aktywności partii politycznych. Wyodrębnili oni w ramach struktury partyjnej trzy

³²⁰ Ware A. Political parties and party systems. Oxford; New York: Oxford University Press, 1996. S. 5.

³²¹ Grabowska M. Partie polityczne w Polsce po 1989 roku. *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Warszawa, 2006. S. 234.

³²² Sobolewska-Mysłik K. Partie i systemy partyjne na świecie. Warszawa, 2004. S. 9.

³²³ Herbut R. Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych. Wrocław, 2002. S. 24.

podsystemy: partia jako organizacja wypełniająca funkcje państwowo – publiczne (ang. *party in public office*), partia jako organizacja «członkowska» (ang. *party on the ground*) oraz partia jako struktura biurokratyczna (ang. *party in central office*). Pierwszy podsystem wiąże się z funkcjonowaniem partii w centralnych organach państwa, drugi odnosi do członków oraz zwolenników i wyborców, zaś trzeci dotyczy struktur organizacyjnych samej partii. Jak zauważa K. Sobolewska-Myślik, oba sposoby postrzegania partii politycznych nie wykluczają się wzajemnie, przy czym podejście strukturalne wydaje się bardziej owocne analitycznie³²⁴. Druga z analizowanych perspektyw pozwala uchwycić wielowymiarowość i dynamiczny charakter rozwoju i zaangażowań partii, co wtórnie dopiero wpływa na role oraz funkcje przez nie spełniane.

W tym kontekście szczególnie istotne jest także pojęcie systemu partyjnego. Partie nie są bowiem odosobnionymi monadami, a ich istnienie ściśle wiąże się z układem relacji, w jakich pozostają one z innymi partiami. Według J. Blondela system partyjny to konfiguracja będąca pochodną wymogów prawnych oraz wzajemnego oddziaływania na siebie partii politycznych, zaś G. Sartori dodaje do tego, że polega on na wzajemnym uzależnieniu partii od siebie³²⁵. Rozważania nad systemami partyjnymi bieżyły w kierunku budowania typologii, które pozwalałyby klasyfikować realnie istniejące systemy partyjne i wyjaśniać mechanizmy rządzące ich powstawaniem oraz funkcjonowaniem. Rozwijając swoją propozycję typologii systemów partyjnych J. Blondel zwrócił uwagę na trzy kryteria: liczbę partii, ich siłę oraz charakterystykę ideową partii. W oparciu o nie wyróżnił cztery typy systemów partyjnych: dwupartyjne, dwu- i półpartyjne, system wielopartyjny z partią dominującą oraz system wielopartyjny bez partii dominującej. G. Sartori, wysuwając własną propozycję, zwrócił równocześnie uwagę, iż partie różnią się pomiędzy sobą relewantnością polityczną, która nie jest prostą pochodną siły parlamentarnej partii. Partia dysponująca niewielką liczbą miejsc w parlamencie, może w pewnych warunkach być silniejsza od partii, które mają większą liczbę parlamentarzystów.

Inne jeszcze pytania stawiane w badaniach nad systemami partyjnymi dotyczyły ich genezy, różnic oraz czynników odpowiedzialnych za ich kształt. Z punktu widzenia tematu niniejszego tekstu szczególnie interesująca jest propozycja P. Maira, który zwrócił uwagę na różnice występujące pomiędzy systemami partyjnymi krajów zachodnich, a systemami partyjnymi państw postkomunistycznych. W Europie geneza

³²⁴ Sobolewska-Myślik K. *Partie i systemy partyjne na świecie*. Warszawa, 2004. S. 11.

³²⁵ Tamże. S. 103.

partii politycznych związana była z procesami demokratyzacji oraz przyznawania praw wyborczych kolejnym grupom społecznym. Mowa o kilku okresach: po I wojnie światowej w związku z odzyskiwaniem niepodległości oraz likwidacją restrykcyjnych cenzusów wyborczych lat 20.; po drugiej wojnie światowej (budowa systemu partyjnego w Niemczech i we Włoszech do lat 40.); po upadku rządów autorytarnych w Portugalii, Hiszpanii oraz Grecji w latach 70.³²⁶ Sytuacja po upadku komunizmu była jednak zdaniem P. Maira odmienna. Po pierwsze, podkreśla on różnice procesów demokratyzacji pomiędzy państwami Europy Zachodniej oraz państwami postsocjalistycznymi. W tym ostatnim przypadku demokratyzacja miała charakter wielowymiarowy, była bardziej skomplikowana, bo zakres monopolu państwa w okresie przedtransformacyjnym był dużo większy. W efekcie transformacja dotyczyła nie tylko sfery politycznej, ale również systemu ekonomicznego, a także budowania państwa narodowego (C. Offe, na którego powołuje się P. Mair pisze w tym kontekście o potrójnej tranzycji³²⁷). Powodowało to znacznie większe komplikacje oraz większą liczbę konfliktów w procesie demokratyzacji. Co więcej, w przypadku krajów postkomunistycznych przemiany polityczne odnosiły się do społeczeństw, których elektoraty już były zmobilizowane, zaś w przypadku Europy Zachodniej dotyczyły rozszerzenia praw wyborczych na osoby dotąd niegłosujące. Efektem jest znacznie mniej ustabilizowany kontekst społeczny, który rodzi również konsekwencje w postaci nieprzewidywalności dla polityków projektujących reformy konstytucyjne. Po wtóre, charakterystyczny jest również brak, bądź też słabość społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo jest słabo ustrukturyzowane, charakteryzuje się niestabilnymi preferencjami, a tożsamości społeczne, w oparciu o które partie mogłyby budować powiązania, są słabo wykrystalizowane. Prowadzi to do słabości podziałów socjopolitycznych oraz niestabilności zachowań wyborczych. Po trzecie, zjawisko nieustrukturyzowanego elektoratu rodzi konsekwencje dla partii politycznych. Nie są one budowane oddolnie, mając raczej odgórny, parlamentarny charakter. Zwykle są to niewielkie, słabo zakorzenione w społeczeństwie podmioty, bardzo często będące owocem ambicji oraz konfliktu liderów, którzy decydują się na dokonanie podziału w partiach już istniejących. Brak związku między elektoratem a partią obniża koszt decyzji o secesji, bo wysoka chwiejność zachowań wyborczych nie naraża nowej

³²⁶ Grabowska M. Partie polityczne w Polsce po 1989 roku. *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Warszawa, 2006. S. 243.

³²⁷ Offe C. Capitalism by democratic design? Democratic theory facing triple transition in East Central Europe. *Varieties of transition. The East European and East German experience*. Cambridge: MIT Press, 1997. 249 s.

partii na utratę poparcia elektoratu. Po czwarte, inny jest również kontekst rywalizacji wyborczej, który charakteryzuje niestabilny układ interakcji pomiędzy partiami. P. Mair wskazywał na istnienie instytucjonalnych bodźców sprzyjających niestabilności reguł gry: zmieniających się konstytucji, ordynacji wyborczych, innych ustaw oraz instytucji. Co więcej, w przeciwieństwie do sprzyjającego kooperacji, zamkniętego rynku wyborczego w Europie Zachodniej, scena polityczna państw postkomunistycznych pozostawała otwarta. Otwartość sceny politycznej sprzyjała, zdaniem P. Mair'a, strategiom konfrontacyjnym, zorientowanym na promocję konfliktu. Związane to było nie tylko z niestabilnością, ale również z wysokimi stawkami gry politycznej, kształtowaniem się podstawowych reguł systemu oraz podejmowaniem decyzji o dalekosiężnych skutkach również dla tych aktorów, którzy w podejmowaniu decyzji uczestniczyli (np. o systemie przeliczania głosów, który mógł być bardziej korzystny dla partii małych, bądź dużych). Wszystkie wspomniane elementy były, czy nawet są widoczne do dzisiaj w polskim systemie partyjnym i tworzyły istotny kontekst dla jego rozwoju. W dalszej części tekstu wskazane zostaną korzenie, instytucjonalizacja, kluczowe podziały, a także rozwój polskiego systemu partyjnego, które ujawnią jak wiele z uchwyconych przez P. Mair'a mechanizmów regulowało kształtowanie polskiego systemu politycznego.

Geneza polskiego systemu partyjnego. Jak pisze G. Sartori, każda demokracja jest w gruncie rzeczy demokracją partyjną³²⁸, stąd też rozwój systemu partyjnego jest ściśle powiązany z mechanizmami demokratyzacji oraz konsolidacji demokracji, a stan systemu partyjnego jest dobrym wskaźnikiem stabilności porządku demokratycznego. Szczególnie widoczne jest to w przypadku polskim, gdzie przemiany, które miały miejsce w latach 1989–1990 silnie wpłynęły na późniejszy kształt systemu partyjnego.

Porządek ustanowiony w Polsce po II wojnie światowej nie przewidywał pluralizmu jako zasady organizującej system partyjny. Zamiast tego powstał system z jedną partią hegemoniczną Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą założoną w grudniu 1948 r. oraz partiami satelickimi: Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym oraz Stronnictwem Demokratycznym. Do ważniejszych wydarzeń, które wywarły wpływ na późniejsze losy polityczne oraz istniejące po 1989 r. podziały zaliczyć należy: powstanie pierwszej zorganizowanej i jawnej opozycji w postaci Komitetu Obrony Robotników we wrześniu 1976 r. oraz ruchu społecznego «Solidarność», który wyłonił się wskutek strajków w sierpniu 1980 r.

³²⁸ Sartori G. Teoria demokracji. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. S. 189.

Potężne poparcie udzielone ruchowi oraz jego instytucjonalizacja (zorganizowanie związku zawodowego, rejestracja w listopadzie 1980 r., zorganizowanie I zjazdu krajowego we wrześniu i październiku 1981 r., wydawanie własnego pisma «Tygodnik Solidarność») spowodowały, że odegrał on istotną rolę w wypracowywaniu kompromisu w trakcie negocjacji Okrągłego Stołu. Rozmowy pomiędzy skrzydłem reformatorskim strony partyjno – rządowej oraz skrzydłem umiarkowanym opozycji solidarnościowej rozpoczęły się 6 lutego 1989 r. Efektem zakończonych 5 kwietnia negocjacji było podjęcie decyzji o rozpisanie wyborów, w których 65 % miejsc Sejmu – izby niższej polskiego parlamentu zagwarantowano dla strony partyjno – rządowej, zaś pozostałe 35 % miejsc miało być przedmiotem rywalizacji. Umowy Okrągłego Stołu powołały również izbę wyższą parlamentu – Senat, w którym 100 % miejsc podlegało regułom walki wyborczej. Wyniki wyborów z 4 czerwca 1989 r. były korzystne dla opozycji zorganizowanej w Komitety Obywatelskie – zdobyła ona całe 35 % miejsc w Sejmie, o które toczyła się rywalizacja oraz 99 % miejsc w Senacie. Co jednak istotne, w wyborach 1989 r. startowały nie partie, a dwa obozy: obóz władzy oraz obóz Lecha Wałęsy – legendarnego lidera «Solidarności» i przywódcy strajków sierpnia 1980 r. Władzę zdobyła opozycja niezorganizowana w partie, co więcej nie popierająca idei budowania spluralizowanego systemu partyjnego. W obozie «Solidarności» do czasu pierwszych wyborów prezydenckich dominowało przekonanie, że zbyt szybki podział na partie doprowadzi do osłabienia i skomplikuje walkę wyborczą, a po zwycięstwie 4 czerwca 1989 r., utrudni przeprowadzenie niezbędnych reform³²⁹. Najstarszą partią opozycyjną była Konfederacja Polski Niepodległej istniejąca od 1979 r., ale miała ona zdecydowanie mniejsze poparcie, niż «Solidarność». W 1987 r. powstała Polska Partia Socjalistyczna, jednak jej znaczenie również było ograniczone³³⁰.

M. Grabowska zwróciła uwagę na fundacyjne znaczenie lat 1989–1997 dla kształtowania się systemu partyjnego i wyróżniła trzy sekwencje jego instytucjonalizacji: sekwencję zdobycia władzy, sekwencję radykalnej zmiany systemu partyjnego oraz sekwencję instytucjonalizacji systemu politycznego³³¹. Sekwencja zdobycia władzy rozpoczęła się 4 czerwca 1989 r. wyborczym zwycięstwem «Solidarności» a zakończyła 12 września 1989 r.

³²⁹ Pańków I. Narodziny posierpniowego pluralizmu: spór «elitystów» z «pluralistami». *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki* / red. J. Wasilewski. Warszawa, 1997. 356 s.

³³⁰ Wiatr J. Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego. *Demokracja polska 1989–2003* / J. Wiatr i in. Warszawa, 2003. S. 177–206. 179.

³³¹ Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. S. 63–65.

powołaniem rządu T. Mazowieckiego w koalicji z ZSL oraz SD – partiami podporządkowanymi dotąd PZPR. Sekwencja radykalnej zmiany systemu partyjnego wiąże się z rozpadem systemu partii hegemonicznej i zastąpieniem go systemem pluralistycznym. Trwała ona od 12 września 1989 r. do pierwszych, w pełni rywalizacyjnych wyborów parlamentarnych z 21 października 1991 r. W obrębie tej sekwencji doszło do zmian w strukturach już istniejących partii, stopniowego tworzenia się podziałów w obozie solidarnościowym oraz zmian prawnych, które ustanawiały podstawy instytucjonalizacji systemu partyjnego. Na tym etapie doszło 29 stycznia 1989 r. do samorozwiązania się PZPR oraz wyborów prezydenckich grudniu 1990 r., w których zwyciężył L. Wałęsa. Pierwsze wydarzenie miało zasadnicze znaczenie dla lewicy postkomunistycznej, wtedy to bowiem podczas XI Zjazdu PZPR doszło do powstania Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP). To drugie wydarzenie miało z kolei zasadnicze znaczenie dla strony solidarnościowej. Spór o L. Wałęsę przypieczętował podziały w obozie solidarnościowym i przyspieszył tworzenie na gruzach ruchu związkowego szeregu partii³³². Ich powstanie zmieniło również silnie pejzaż ideologiczny, albowiem nowo powstające partie odwoływały się najczęściej do idei prawicowych, chrześcijańsko – demokratycznych, konserwatywno-narodowych, niepodległościowych lub liberalnych³³³. Powstawanie partii stymulowała również skrajnie liberalna ustawa o partiach politycznych uchwalona 28 lipca 1990 r. Ustawa pozwalała zarejestrować partię polityczną grupie 15 członków założycieli, co doprowadziło do tego, iż w październiku 1990 zarejestrowane były aż 154 partie³³⁴. Sytuacji nie poprawiła ordynacja mająca charakter proporcjonalny i pozbawiona progów wyborczych. Sekwencja instytucjonalizacji systemu politycznego trwała od wyborów z 27 października 1991 do 1997 r. W tym czasie doszło do uchwalenia nowej ordynacji wyborczej 28 maja 1993 r., która wprowadzała już progi wyborcze (5 % dla partii politycznych oraz 7 % dla koalicji partyjnych). Przeprowadzone w oparciu o nią wybory parlamentarne 1993 r. doprowadziły do radykalnego zmniejszenia liczby partii zasiadających w parlamencie. Dalszy etap instytucjonalizacji to przyjęcie w referendum 25 maja 1997 r. Konstytucji, a 27 czerwca 1997 r. ustawy o partiach politycznych, która zastąpiła ustawę z 28 lipca 1990 r. Zwycięstwo Akcji Wyborczej «Solidarność» wyborczej koalicji jednoczącej rozproszone partie i ugrupowania prawicowe w wyborach parlamentarnych 21 września

³³² Śpiewak P. Wojna na górze. *Przegląd Polityczny*. 2000. Nr 46/47. S. 39–55.

³³³ Matyja R. *Konserwyzm po komunizmie*. Warszawa: WAIp, 2009. 388 s.

³³⁴ Dudek A. *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*. Kraków: Wydawnictwo Arcana, 2002. 522 s.

1997 r. zamyka sekwencję instytucjonalizacji. Jak dodaje M. Grabowska władza przeszła ponownie ze strony postkomunistycznej na stronę postsolidarnościową, co spełniało rygorystyczne kryterium demokracji zaproponowane przez S. P. Huntingtona³³⁵.

Prawna instytucjonalizacja i finansowanie partii politycznych w Polsce. Jednym z następstw przełomu politycznego 1989 r. była zmiana Konstytucji dokonana 29 grudnia 1989 r., kiedy to wykreślono z niej art. 3 mówiący o przewodniej roli PZPR³³⁶. Zamiast tego wprowadzono zapis, który stanowił: «Partie polityczne zraszają na zasadzie dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa». Przepis ten wskazywał więc na cele działalności partii oraz wprowadzał zasadę pluralizmu politycznego. Choć w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. brakuje całościowych regulacji dotyczących partii politycznych, wprowadzono kilka przepisów, które odnoszą się do tych podmiotów. Mowa przede wszystkim o art. 11 oraz 13. Artykuł 11 stwierdza, iż «Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami politycznymi na kształtowanie polityki państwa». W ustępie drugim wspomniano również, iż «Finansowanie partii politycznych jest jawne». Artykuł 13 wskazuje natomiast na ograniczenia, którym podlega działanie partii w warunkach demokratycznych. Ustawodawca stwierdza bowiem, iż «zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową lub narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa». Do działalności partii politycznych można także odnieść inne przepisy konstytucyjne, m.in. dotyczące wolności zrzeszania się (art. 12, art. 58). Konstytucyjne rozwiązania prawne dotyczące partii politycznych krytykowane były za pomijanie takich istotnych funkcji partii jak artykulacja

³³⁵ Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. S. 64. «Demokracja przeszła etap konsolidacji, jeżeli partia, lub ugrupowanie, które zdobyło władzę w pierwszych wyborach czasu przemian, przegra następne wybory i odda władzę nowym zwycięzcom, a następnie ten rząd również odda władzę przy kolejnych wyborach». Zob. Huntington S. P. Trzecia fala demokracji. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995. S. 269.

³³⁶ Wojtaszczyk K. A. Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. S. 14–15.

oraz transmisja woli wyborców, a także przypisywanie im możliwości bezpośredniego wpływu na politykę państwa, mimo, iż partie takiej możliwości bezpośrednio nie mają. Konstytucja wprowadza jednak pewne ograniczenia, stanowiąc o konieczności działania «metodami demokratycznymi».

Jeszcze innym źródłem prawa, które reguluje działanie partii politycznych jest ustawa o partiach politycznych. Jak wspomniano, pierwsza ustawa o partiach politycznych z 28 lipca 1990 r. miała liberalny charakter, wspierając się na przekonaniu ustawodawcy o konieczności minimalnej reglamentacji spontanicznej aktywności społeczeństwa. W reakcji na partyjny monopol poprzedniego reżimu za niezbędne uznano zapewnienie maksymalnej wolności obywateli w zakresie tworzenia i angażowania się w działalność partii politycznych. Stąd ustawa zawierała bardzo ogólną definicję partii, nie określała precyzyjnie wewnętrznej struktury partii, przewidywała, że dla rejestracji partii politycznej i uzyskania przez nią osobowości prawnej wystarczy 15 osób. Nowa ustawa z 27 czerwca 1997 r. jest już bardziej restrykcyjna. W art. 1 ust. 1 ustawodawca definiuje partię polityczną, pisząc, iż jest ona «dobrowolną organizacją występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej». Wedle tej definicji partię charakteryzują zatem cztery cechy: dobrowolność, określona nazwa, udział w życiu publicznym, wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Nowa ustawa zmieniała procedurę rejestracji ze zwykłej ewidencji na tryb bardziej reglamentujący pewne aspekty powstania i działania partii. Nastąpiło większe upodmiotowienie organu rejestrującego, a także rozszerzenie katalogu formalnych warunków, których spełnienie jest niezbędne, by partia została wpisana do ewidencji partii politycznych. Organem przyjmującym wnioski rejestracyjne partii jest Sąd Okręgowy w Warszawie. Procedura rejestracji odbywa się na podstawie szeregu formalnych informacji szczegółowych, w tym podpisów co najmniej 1000 obywateli polskich (w poprzednie ustawie 15), mających ukończone osiemnaście lat i posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Integralną częścią każdego zgłoszenia musi być statut, który określa cele, strukturę i zasady działania partii³³⁷.

³³⁷ Wojtasik W. Status prawny partii politycznych w Polsce. Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. *Polski system partyjny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. S. 9–30.

Gwarancjom niezależności działania partii politycznych zapisanym w art. 11 Konstytucji RP («Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych») odpowiadają również funkcje nadzorcze pełnione przez trzy organy:

1) Państwową Komisję Wyborczą, zajmującą się finansową kontrolą partii;

2) Sąd Okręgowy w Warszawie, który prowadzi ewidencję partii politycznych i ocenia, czy spełnione zostały wszystkie określone prawem wymogi formalne do tego, aby moc partię wpisać do ewidencji;

3) Trybunał Konstytucyjny, który orzeka o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją RP. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego są nieodwołalne.

M. Chmaj w oparciu o analizę Konstytucji RP, jak i ustawy o partiach politycznych wyróżnił następujące zasady działania partii:

1) zrzeczania się na zasadzie dobrowolności i równości (art. 11 ust. 1 Konstytucji);

2) jawności finansowania partii (art. 11 ust. 2 Konstytucji, art. 3 ustawy o partiach);

3) zakazu istnienia partii, których program i działalność są sprzeczne z Konstytucją (art. 13 Konstytucji);

4) zakazu istnienia partii, których program i działalność przewiduje utajenie struktur lub członkostwa (art. 13 Konstytucji);

5) oddzielenia struktur partii od organów władzy publicznej (art. 6 ustawy o partiach);

6) ukształtowania struktur oraz zasad działania partii zgodnie z zasadami demokracji (art. 8 ustawy o partiach).

Do tego katalogu dodaje również zasady dotyczące partii politycznych, ale zobowiązujące organy władzy publicznej:

1) zasada równego traktowania partii przez organy władzy publicznej (art. 4 ustawy o partiach);

2) zasada zapewnienia partiom dostępu do publicznej radiofonii i telewizji (art. 5 ustawy o partiach)³³⁸.

Ważnym aspektem funkcjonowania partii politycznych jest ich finansowanie. Koncentrująca się na wolności działania partii politycznych ustawa z 1990 r. regulowała te kwestie w sposób zwięzły. Kolejna ustawa o partiach politycznych z 1997 r. wprowadzała zasadę jawności finansowania partii politycznych oraz ustanawiała podstawowe reguły finansowania partii politycznych (m. in. wskazując na główne źródła finansowania). Jeśli wziąć

³³⁸ Chmaj M. Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej. *O demokracji w polskich partiach politycznych* / red. Chmaj M., Waszak M., Zbieranek J. Warszawa, 2011. S. 14.

pod uwagę zapisy ustaw z 1990 oraz 1997 r., a także późniejsze nowelizacje z kwietnia i grudnia 2001, czy lipca 2002 r., wszystkie one szły w kierunku ograniczania możliwości pozyskiwania środków na działalność partyjna ze źródeł prywatnych i stopniowym zwiększaniu udziału środków pochodzących z budżetu państwa³³⁹. Ustawa z dn. 27 czerwca 1997, po nowelizacji z 2001 r. wprowadziła zupełnie nowe zasady dotyczące finansowania partii. Art. 24 wymienia konkretne źródła, z których partia ma prawo pozyskiwać pieniądze: dotacje i subwencje, składki członkowskie, darowizny, spadki i zapisy, dochody z majątku, kredyty bankowe. Darczyńcami mogą być wyłącznie osoby fizyczne, co utrudniać ma finansowanie partii przez np. przedsiębiorstwa jako osoby prawne. Wysokość wpłat od osób fizycznych nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę³⁴⁰. Partie nie mogą również organizować zbiórek publicznych (art. 24 ust. 6) oraz prowadzić działalności gospodarczej (art. 24 ust. 3). Podstawą finansowania partii politycznych w Polsce są w praktyce subwencje z budżetu państwa. Środki pozyskiwane ze składek członkowskich oraz darowizn nie stanowią więcej niż 10 % ogólnego przychodu partii. Subwencje są przyznawane na działalność statutową, przysługując tym partiom, które otrzymują w wyborach parlamentarnych co najmniej 3 % poparcia oraz koalicjom, które uzyskują minimum 6 % głosów. Ordynacja wyborcza przewiduje również przyznanie ugrupowaniom, które wprowadzą swoich kandydatów do obu izb parlamentu tzw. dotacji podmiotowej za każdy przyznany mandat posła i senatora. Wysokość kwoty oblicza się wedle wzoru zawartego w przepisach ordynacji wyborczej, a także uzależnia ją od sumy wydatków poniesionych na kampanię wyborczą przez partię. Podstawową zasadą, która określa finansowe funkcjonowanie partii jest zasada jawności (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Artykuł 23a ustawy o partiach politycznych stanowi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. W praktyce zasada jawności realizuje się przede wszystkim poprzez obowiązek publikowania przez partie różnego rodzaju sprawozdań i informacji. Partie mają obowiązek sporządzać i dostarczać do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) coroczne sprawozdania dotyczące swoich finansów. Do

³³⁹ Wojtasik W. Status prawny partii politycznych w Polsce. Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. *Polski system partyjny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. S. 25.

³⁴⁰ Jackowska A., Zbieranek J. System finansowania partii politycznych w Polsce. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo politycznych w Polsce. Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. *Polski system partyjny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. S. 25.

³⁴⁰ Jackowska A., Zbieranek J. System finansowania partii politycznych w Polsce. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. S. 23.

sprawozdania załącza się wykazy osób, które wpłaciły na rzecz partii składki lub darowizny, a także wyciągi z rachunków bankowych. Ponadto partie otrzymujące subwencję budżetową mają obowiązek przedłożyć PKW coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji (art. 34 ustawy o partiach politycznych), w której wykazują, na jakie cele przeznaczyły środki pochodzące z budżetu państwa. W sytuacji, w której pieniądze nie zostały przeznaczone na działalność statutową Państwowa Komisja Wyborcza może taką informację odrzucić. Niezłożenie, bądź odrzucenie przez PKW informacji skutkuje utratą subwencji, co oczywiście oznacza poważne kłopoty dla partii i ogranicza jej możliwości działania.

Praktyczne konsekwencje wprowadzenia systemu finansowania partii z budżetu państwa są w Polsce wielorakie. Po pierwsze, największe partie polityczne bardzo silnie na tym zyskały, a dochody z subwencji stały się głównym źródłem finansowania partii. Choć istnieje prawdopodobieństwo występowania «szarych stref», partie zmuszone są publikować informacje na temat własnych wydatków, uzyskują je głównie z budżetu państwa, a więc korupcjogenne relacje partii politycznych z biznesem przestały być opłacalne. Po wtóre, kwota wydawana przez budżet państwa od 2003 r. systematycznie rosła. W reakcji na zbyt duże subwencje przyznawane partiom politycznym w styczniu 2011 znowelizowano ustawę o partiach politycznych, której efektem było zmniejszenie dotacji o połowę³⁴¹. Po trzecie, rozwiązanie takie ustabilizowało i uczyniło system partyjny bardziej przejrzystym, przewidywalnym i stabilnym. Istotnym jednak problemem stała się «kartelizacja» polskiego systemu partyjnego, w którym podmioty mające dostęp do środków publicznych przestają być aktywne, scena polityczna petryfikuje się, a partie nie są zainteresowane zmianą takiego stanu rzeczy. Ponadto mniejsze partie mają zdecydowanie ograniczone możliwości wejścia na rynek polityczny. Partie, które odpadają z «kartelu» mają również poważne problemy z utrzymaniem się na scenie politycznej.

Podziały polityczne a polski system partyjny. Kwestia podziałów politycznych jest jednym z zasadniczych tematów badań nad polityką partyjną ze względu na to, że pozwala uchwycić dynamikę relacji nie tylko pomiędzy partiami politycznymi, ale również pomiędzy partiami a społeczeństwem. W badaniach nad podziałami politycznymi można wyróżnić dwa opozycyjne stanowiska. Po pierwsze, «paradygmat korelacyjny» (określenie M. Grabowskiej i T. Szawiela), w którym partie były widziane jako pochodne podziałów historycznych i społecznych. W koncepcjach tych

³⁴¹ Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. S. 55.

przyjmuje się, iż wynikające z historii, bądź struktury danego społeczeństwa podziały wpływają na zróżnicowanie tożsamości oraz interesów jednostek oraz grup społecznych. Partie jedynie odzwierciedlają oraz obsługują istniejące już zróżnicowanie na poziomie społecznym, a analiza partii i systemów partyjnych, zawsze powinna wychodzić od preferencji wyborców. Drugi nurt traktuje partie jako współtwórców świata społecznego, podkreślając, że podziały nie przekładają się na partie automatycznie. O ile pierwsze ujęcie ma charakter strukturalistyczny, drugie zakłada podmiotowość jednostek oraz grup, a tym samym zdolność partii do wpływania na rzeczywistość społeczną. System partyjny nie jest więc efektem popytu konsumentów polityki (elektoratu), ale w dużym stopniu pozostaje pod wpływem podaży. Zaletą modeli strukturalnych jest dostarczenie informacji na temat instytucjonalnych ograniczeń działania partii oraz istniejących linii podziałów społecznych. Jednak to elity polityczne w dużym stopniu decydują, które podziały mają charakter konfliktów istotnych i dominujących. Podziały nie istniałyby, gdyby nie zdolność elit do definiowania sytuacji jako konfliktowej oraz określania tożsamości grupowej³⁴². Jak piszą M. Grabowska i T. Szawiel: “Jeśli w jakiejś konkretnej, historycznej sytuacji partie odzwierciedlają klasy, to bardziej świadczy to o partii, która podtrzymuje grupowe <<my>> i bezustannie karmi grupowy wizerunek, niż o klasach”³⁴³. W przypadku Polski, podziały polityczne w ramach systemu partyjnego są w równie wielkim stopniu pochodną układu podziałów historycznych, jak i strategicznych zachowań partii, które budując określone definicje rzeczywistości usiłują zdobyć poparcie takiej liczby obywateli, która pozwoli im uzyskać władczą pozycję. Niniejsza część pracy zwróci uwagę na trzy typy podziałów ważnych dla systemu partyjnego: podział lewica – prawica, tzw. podział postkomunistyczny oraz podział pomiędzy dwoma partiami dominującymi od 2005 r.: Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością.

Wbrew teozom wielu publicystów oraz badaczy, kwestionujących przydatność podziału lewica – prawica do badania polskiej sceny politycznej, podział ów jest ważnym aspektem polskiej sceny politycznej, utrwalonym zarówno w autodefinicjach partii politycznych, jak i świadomości elektoratu. Pozycja partii w przestrzeni lewica – prawica (czy szerzej, przestrzeni ideologicznej) może być mierzona przy pomocy kilku wskaźników: pozycji elektoratu, postrzegania pozycji jej elektoratu przez ogół wyborców, postrzegania pozycji elektoratu przez wyborców danej

³⁴² Enyedi Z. The role of agency in cleavage formation. *European Journal of Political Research*. 2005. Nr 44. S. 677–701.

³⁴³ Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. S. 57.

partii, pozycji elit parlamentarnych danej partii, percepcji pozycji partii przez całość elity parlamentarnej, pozycji wynikającej z analizy jej programu partyjnego, pozycji wynikającej z analizy głosowań parlamentarnych posłów danej partii, pozycji będącej wynikiem analizy wypowiedzi przywódców partyjnych w środkach masowego przekazu, czy też pozycji określonej strukturą wydatków budżetowych, gdy dana partia jest przy władzy³⁴⁴. Zasadnicze różnice pomiędzy opcją pravicową a lewicową w Polsce, oparte na wypowiedziach programowych przedstawia tabela 11.1.

Tabela 11.1

Podział lewica – prawica w Polsce – wymiary³⁴⁵

Zagadnienia problemowe	Lewica	Prawica
1	2	3
Tożsamość wspólnoty	Obywatelska, z elementami kosmopolitycznymi, przyzwolenie na wielowymiarowość tożsamości i stylów życia.	Nadrzędność tożsamości i lojalności narodowej, podkreślanie tradycji.
Moralność i etyka	Sekularyzm (dopuszczalność aborcji, in vitro, małżeństw homoseksualnych).	Tradycjonalizm kulturowy, przywiązanie do wartości chrześcijańskich (zakaz aborcji, in vitro, małżeństw homoseksualnych).
Wpływ Kościoła na życie społeczne	Przeciw. Postulowane równouprawnienie wszystkich wyznań i światopoglądów i laicki charakter państwa.	Za. Kościół ma być gwarantem przestrzegania moralności w życiu prywatnym i publicznym.
Stosunek do przeszłości sprzed 1989 r.	Zróznicowany, podkreślający wady i zalety byłego ustroju. Dystans wobec rozliczeń.	Skrajnie krytyczny. Żądanie rozliczeń (lustracja, dekomunizacja).
Rola państwa	Wyższa aktywność państwa realizowana w obrębie rozbudowanych funkcji aparatu administracyjnego, centralizacja, koncentracja.	Ograniczona aktywność państwa, redukcja funkcji aparatu administracyjnego, decentralizacja, dekoncentracja.

³⁴⁴ Markowski R. Dynamika współzawodnictwa w polskim systemie partyjnym 1997–2001. *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Friedrich Ebert Stiftung, 2002. S. 149.

³⁴⁵ Źródło: opracowanie własne na podstawie: Migalski M. Polskie ugrupowania parlamentarne na tle diady lewica – prawica. Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. *Polski system partyjny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. S. 33–34; Antoszewski A., Herbut R., Sroka J. *System partyjny w Polsce. Partie i systemy partyjne Europy Środkowej* / red. A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut, J. Sroka. Wrocław, 2003. S. 142–144.

1	2	3
Ustrój polityczny państwa	Parlamentarno – gabinetowy. Często postulowane zniesienie izby wyższej i ograniczenie roli głowy państwa.	Prezydencki, semi-prezydencki. Ustrój z silną władzą wykonawczą, najlepiej pochodzącą z wyborów powszechnych.
Polityka zagraniczna	Orientacja europejska, przyzwolenie na znaczną integrację europejską i ograniczenie tradycyjnie pojmowanej suwerenności.	Wyraźny nacisk na orientację euroatlantycką, hasło «Europy ojczyzn», dążenie do utrzymania tradycyjnie pojmowanej suwerenności.
Polityka społeczna	Nacisk na modernizację struktury społecznej, działania na rzecz wyrównywania szans, przy akceptacji nierówności generowanych przez rynek.	Odwołania się do utrzymania <i>status quo</i> i ograniczenie programów społecznych do minimum.
Gospodarka	Postulaty wdrażania przez państwo mechanizmów regulacyjnych oraz kontrolnych w ramach gospodarki.	Postulaty deregulacji gospodarki, orientacja na wolność gospodarczą.
Podatki	Progresywne. Polityka podatkowa ma być narzędziem wyrównywania szans i redystrybucji dochodu narodowego.	Liniowe. Polityka podatkowa na zadanie jedynie ściąganie środków niezbędnych do wykonywania przez państwo swoich podstawowych funkcji.
Prywatyzacja	Własność prywatna ma być jedną z wielu form gospodarowania, a prywatyzacja ma służyć celom społecznym.	Za. Własność prywatna preferowana i uzasadniana ekonomicznie (jako bardziej efektywna) oraz ideologicznie (jedno z naturalnych praw jednostki).

Choć powyższa tabela na generalnym poziomie wskazuje najbardziej podstawowe różnice dzielące prawicę oraz lewicę, w niewielkim stopniu mówi o hierarchii poszczególnych kwestii dla definiowania prawicowych lub lewicowych tożsamości. Podział lewica – prawica w kontekście zachodnim (zwłaszcza anglosaskim) łączy wymiar ekonomiczny oraz aksjologiczny. Oznacza to, że partie lewicowe to te, które charakteryzuje sekularyzm w sferze aksjologii oraz interwencjonizm państwa w sferze

gospodarki. Partie prawicowe w takim ujęciu są tradycjonalistyczne w sferze aksjologii oraz wolnorynkowe w wymiarze ekonomicznym. Specyfika polskiej sytuacji polega na zauważanym przez wielu rozkorelowaniu tych dwóch wymiarów, w tym sensie, że partie prawicowe głoszą często hasła socjalne, zaś partie lewicowe – hasła prorynkowe. Drugim aspektem specyfiki, związanym ściśle z pierwszym, byłby fakt dominacji kryterium aksjologicznego oraz związanego ze stosunkiem do przeszłości jako podstawa podziału lewica – prawica. To rozkorelowanie wynika z kilku powodów. Po pierwsze, z ograniczonych tradycji oraz strukturalnej relacji narzuconej przez partię hegemoniczną. Do 1989 r. podział lewica – prawica miał ograniczone znaczenie. Skoro jednak siłą lewicową miała być partia hegemoniczna, nieuchronnie spychało to wszelkie grupy opozycyjne na pozycje prawicowe. Negatywna wartość, która została przypisana lewicowej stronie diady wskutek kompromitacji systemu realnego socjalizmu determinowała prawicowe autodefinicje wszystkich krytyków i oponentów PRL (stąd prawicowość «Solidarności» – związku zawodowego, a więc struktury tradycyjnie kojarzonej z lewicowością³⁴⁶). Po drugie, w pierwszych latach transformacji na powstawanie i apele wyborcze partii niewielki wpływ miała struktura interesów ekonomicznych w społeczeństwie³⁴⁷. Umieszczenie się po którejś ze stron sceny politycznej było raczej zabiegiem autokreacji politycznej, niż efektem analizy interesów elektoratu, zaś elity polityczne w najlepszym razie dostosowywały się do interesów i aspiracji społeczeństwa wyobrażonego, a nie rzeczywistego³⁴⁸. Taka opcja wyjaśniać by miała trudności z ukonstytuowaniem się w Polsce lewicy oraz prawicy, wyróżnionych ze względu na kryterium ekonomiczne. Tłumaczy to również eksponowanie przede wszystkim wymiaru ideologicznego, związanego ze stosunkiem do niedemokratycznej przeszłości i do SLD, uznawanego za spadkobiercę owej przeszłości oraz świadomą strategię zorientowaną na polaryzację społeczeństwa na osi postkomunizm-antykommunizm, a więc według kryterium genetycznego. Ten typ podziału szczególnie ważny do 2005 r., kiedy to SLD stanowił wpływową siłę na polskiej scenie politycznej, okazał się zresztą bardziej trwały. Podział związany ze

³⁴⁶ Na temat związków «Solidarności» z prawicą krytycznie pisze: Ost D. Klęska «Solidarności». Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie, Warszawa 2007. 426 s.

³⁴⁷ Zob. np. Antoszewski A., Herbut R., Jednaka W. Partie i system partyjny w Polsce. Pierwsza faza przejścia ku demokracji. Wrocław, 1993. S. 104 i 115.

³⁴⁸ Kurczewska J. Lewica, prawica i konfuzja elit politycznych w Polsce. *Politicus*. 1995. Nr 1–2. S. 13; Pankowski K. Od lewicowości zawstydzonej do prawicowości zagrożonej – zmiany w deklaracjach politycznych Polaków w ciągu ostatnich pięciu lat. *Politicus*. 1995. Nr 1–2. S. 13; Grabowska M. Partie polityczne: reprezentant społeczeństwa, czy twórca nowego ładu? *Pierwsza sześciolatka. Próba bilansu polityki* / red. M. Grabowska, S. Mocek. Warszawa, 1997. S. 52.

stosunkiem do przeszłości, lustracji oraz dekomunizacji ma również znaczenie po 2005 r., mimo faktu, że dominującą pozycję zajmują partie, które wywodzą się z obozu solidarnościowego, a więc PO i PiS.

Znaczenie kryterium genetycznego (związanego ze stosunkiem do przeszłości) najlepiej wyraża koncepcja podziału postkomunistycznego, o którym pisze M. Grabowska. Jej badania pokazują, że podział na lewicę i prawicę jest ściśle związany z podziałem wokół niedemokratycznej przeszłości Polski. Podział postkomunizm – postsolidarność nakłada się na podział lewica-prawica i w znacznej mierze go wyczerpuje. Polacy sądzą bowiem, że lewicą są rządzący przed 1989 r. oraz ich spadkobiercy po 1989 r., a prawicą opozycja antykomunistyczna sprzed 1989 r. oraz ugrupowania postsolidarnościowe. Analizowana dychotomia łączy się wyraźnie ze stosunkiem do ideologicznych i instytucjonalnych form systemu sprzed 1989 r., jak i do ważnych kwestii po 1989 r.³⁴⁹ Przedstawione ustalenia wyraźnie ujawniają wielki wpływ, jaki na przestrzenną metaforę lewicy i prawicy miało historyczne doświadczenie Polski, które owocując podziałem społecznym według kryterium stosunku do przeszłości oraz stosunku do prób uporania się z nią w okresie postkomunistycznym, wydatnie zdeterminowało sferę polityczną, dzieląc ją, jak pisze M. Grabowska, na dwa pasma «postsolidarnościowe» i «postkomunistyczne», które odnoszą się do zachowań wyborczych Polaków, ich politycznej tożsamości, jak i tożsamości ideologicznej partii i ugrupowań politycznych oraz wzorów rywalizacji międzypartyjnej³⁵⁰. Wydarzenie historyczne, jakim było przejście od ustroju komunistycznego do demokratycznego wytworzyło podział, który do dziś wpływa na formowanie się partii i elektoratów. «Strony wyłonione w wyborach 1989 roku były zakorzenione w przeszłości, w ludzkich biografiiach». Dotyczy to polityki, procesów tworzenia partii, przywoływania przez nie tradycji, kolejnych rządów oraz kolejnych wyborów. Dotyczy to również wyborców, dla których te wydarzenia wiązały się z tożsamościami i praktykami (np.:

³⁴⁹ Przeciwnicy socjalizmu i komunizmu jako formy rządów, zwolennicy aksamitnej rewolucji, członkowie «Solidarności» oraz Ci, którzy nigdy nie byli członkami PZPR oraz głosowali w 1989 r. na stronę solidarnościową deklarują tożsamość bardziej prawicową. Podobnie jest z osobami, które w pierwszych, powszechnych wyborach prezydenckich głosowali na L. Wałęsę, które opowiadają się za lustracją, deklarują zaufanie do Kościoła i cechują się wyższym poziomem religijności. Zob. Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. S. 252 i n.

³⁵⁰ Zob. Grabowska M. Czy polskie społeczeństwo jest podzielone?. *Więź*. 1996. Nr 4.; tenże, Partie polityczne – niechciane, ale udane dzieci polskiej transformacji. *Przemiany polityczne lat 90* / red. J.J. Wiatr. Warszawa, 1999.

religijność, słuchanie zagranicznych rozgłośni) oraz przynależnościami (do «Solidarności», czy też PZPR)³⁵¹.

Trwałość podziału lewica – prawica zakorzenionego w przeszłości nie zmieniła zasadniczo dominacja prawicowej strony podziału, która nastąpiła po wyborach 2005 r. Kwestie symboliczne są nadal istotnym predykatorem zachowań wyborczych i różnicują elektoraty PO, PiS oraz SLD³⁵². Dzieje się tak, mimo iż po wycofaniu kandydata postkomunistów z kampanii prezydenckiej w 2005 r. PiS usiłowało przekształcić dominującą, postkomunistyczną oś podziału na podział pomiędzy «Polską solidarną», reprezentowaną przez PiS oraz «Polską liberalną», reprezentowaną przez PO. Zaproponowany podział dotyczyć miał przede wszystkim wymiaru ekonomicznego. W tym ujęciu PiS miało opowiadać się za interwencjonizmem państwowym w sferę gospodarki, reprezentując elektorat mniej zasobny, często ciężko doświadczony kosztami transformacji. Natomiast PO było stygmatyzowane jako zwolennicy liberalizmu stojący po stronie beneficjentów transformacji. Jak wskazują badania, podział ów nie pozostał bez wpływu na elektorat. Od kilku lat na zachowania wyborcze Polaków kwestie socjoekonomiczne oddziałują w nieco większym stopniu, niż do 2005 r.³⁵³

Ewolucja systemu partyjnego w latach 1989–2011. W formatywnej fazie tworzenia się partii politycznych (1989–1991) zasadnicze znaczenie dla ich kształtowania miały różnice genetyczne, związane z pochodzeniem. Ze względu na genezę wyróżnić można następujące grupy partii politycznych: 1) partie postkomunistyczne, czyli te, które charakteryzuje ciągłość personalno – organizacyjna z ugrupowaniami istniejącymi w PRL, np. Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, które w 1999 r. zmieniło nazwę na Sojusz Lewicy Demokratycznej, czy Polskie Stronnictwo Ludowe będące sukcesorem Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego; 2) partie postsolidarnościowe – ugrupowania, które wyłoniły się z obozu «Solidarności», wskutek wewnętrznych konfliktów (tzw. wojna na górze z 1990 r.) np. Porozumienie Centrum, Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna, Unia Demokratyczna; 3) partie wywodzące się z pozasolidarnościowej opozycji antykomunistycznej, np. Konfederacja Polski Niepodległej, Zjednoczenie Chrześcijańsko – Narodowe, Unia Polityki Realnej; d) partie historyczne,

³⁵¹ Tenże, Grabowska M. Partie polityczne w Polsce po 1989 roku. *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian* / red. J. Wasilewski. Warszawa, 2006. S. 268 – 269.

³⁵² Elektoraty partyjne o istotnych kwestiach społeczno – politycznych. CBOS. Komunikat z badań BS/103/2011. Warszawa, 2011. S. 17.

³⁵³ Cześniak M., Markowski R. Wybory parlamentarne 2007 r. – ciągly zamęt, czy utrwalanie nowego podziału? *Studia Polityczne*. 2011. Nr 27. S. 123–124.

nawiązujące swoimi nazwami i programami do partii istniejących przed okresem «realnego socjalizmu» (a więc przed 1948 r.), np. Stronnictwo Narodowe, Polska Partia Socjalistyczna. Postkomunistyczny system partyjny był więc kształtowany w Polsce przez trzy równoległe procesy: 1) rozłam w obozie «Solidarności» i wyodrębnianie się szeregu partii politycznych; 2) instytucjonalizacja niesolidarnościowych ugrupowań opozycyjnych; 3) dezintegracja a następnie reintegracja ugrupowań postkomunistycznych³⁵⁴.

Rozwój polskiego systemu partyjnego szedł w kierunku stopniowego zmniejszania efektywnej liczby partii, czemu sprzyjały zarówno zmiany prawa wyborczego (progi wyborcze, wielkość okręgów wyborczych, system przeliczania głosów), jak i system finansowania sprzyjający partiom dużym. Za W. Sokółem analiza przemian systemu wyborczego uwzględnić będzie takie wypracowane w politologii wskaźniki, jak:

- 1) poziom fragmentaryzacji na poziomie wyborczym (FW),
- 2) efektywna liczba partii na poziomie wyborczym (ELPW),
- 3) liczba partii politycznych posiadających ponad 3 % mandatów w parlamencie (P3 %M),
- 4) procent głosów oddanych na wszystkie partie wchodzące do parlamentu (GP),
- 5) procent głosów oddanych na największą partię (GN),
- 6) suma głosów uzyskanych przez dwie największe partie (G2N),
- 7) indeks agregacji (procentowy stosunek mandatów największej partii do liczby partii w parlamencie) (A),
- 8) indeks dynamiki systemu partyjnego definiowany jako proporcja liczby mandatów uzyskanych przez partie nowe do ogólnej liczby mandatów w parlamencie (ID)³⁵⁵.

Rozwiązania przyjęte w pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych sprzyjały partiom małym i prowadziły do powstania układu mającego cechy systemu ekstremalnie wielopartyjnego. Do wyborów 1991 r. przystąpiło aż 111 komitetów wyborczych, a indeks dynamiki systemu partyjnego wynosił aż 93,92 % – na 460 mandatów 432 zdobyli przedstawiciele nowych ugrupowań. Radykalne rozdrobnienie sceny politycznej wyrażało się obecnością w parlamencie 24 ugrupowań politycznych, ale jedynie 10 komitetów wyborczych przekroczyło próg 3 % uzyskanych głosów. Dwie największe partie (postsolidarnościowa Unia Demokratyczna oraz postkomunistyczny Sojusz Lewicy Demokratycznej) miały razem jedynie

³⁵⁴ Wasilewski J. Scena polityczna w postkomunistycznej i postsolidarnościowej Polsce. *Konsolidacja elit politycznych 1991–1993* / red. J. Wasilewski. Warszawa: Inst. Studiów Politycznych PAN, 1994. S. 19.

³⁵⁵ W. Sokół, Ewolucja systemu partyjnego w latach 1989 – 2010. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. S. 335.

26,5 % mandatów. W celu wyłonienia większości oraz utworzenia rządu potrzebna była zgoda około 7 lub 8 partii. Wyjątkowo niski jest również indeks agregacji, wynosząc jedynie 1,2.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,93	13,8	10	95,1	12,3	24,3	1,2	93,92 %

Wybory z 28 maja 1993 r. odbyły się według nowej ordynacji wyborczej, która wprowadzała progi wyborcze (5 % dla partii i 7 % dla koalicji) oraz system przeliczania głosów, który uprzywilejowywał partie duże (system d'Hondta). Błędna kalkulacja szeregu liderów partyjnych oraz konflikty między partiami prawicy doprowadziły do jej klęski wyborczej, a w efekcie zasilenia szeregów opozycji pozaparlamentarnej. Stąd w przypadku tych wyborów został pobity rekord zmarnowanych głosów – 33,44 % głosujących nie posiadało swoich przedstawicieli w parlamencie. Dotyczyło to m. in. zwolenników dużych partii prawicy: Porozumienia Centrum oraz Zjednoczenia Chrześcijańsko – Narodowego. W skład Sejmu weszli reprezentanci jedynie 6 ugrupowań: Sojuszu Lewicy Demokratycznej (162 mandaty), Polskiego Stronnictwa Ludowego (119), Unii Demokratycznej (69), Unii Pracy (41), Konfederacji Polski Niepodległej (21), Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform (14) oraz mniejszości niemieckiej. Dwie największe partie w parlamencie dysponowały 65 % mandatów. Zdecydowana dominacja opcji lewicowej była zarówno pochodną rozczarowania rządami obozu «Solidarności», jak i nowych reguł gry wyborczej, które wyeliminowały część partii prawicy z parlamentu.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,9	9,8	6	64,9	20,4	35,8	6,2	12,39 %

W okresie czterolecia rządów lewicy znajdującym się poza parlamentem, rozproszonym partiom prawicy udało się doprowadzić do zjednoczenia i utworzenia nowego podmiotu o charakterze koalicji – Akcji Wyborczej «Solidarność». To ona okazała się zdecydowanym zwycięzcą wyborów z 21 września 1997 r. zdobywając 33,83 % głosów (201 mandaty w Sejmie). Drugie miejsce zajął Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskując 27,13 % (164 mandaty). Miejsca w parlamencie otrzymały również: Unia Wolności, następczyni Unii Demokratycznej (13,37 % głosów – 60 mandatów), Polskie Stronnictwo Ludowe (7,31 % – 27) oraz Ruch Odbudowy Polski (5,56 % – 6). Kolejne wybory potwierdziły tendencje zarysowane w 1993 r. Spadła efektywna liczba partii politycznych, zmniejszyła się fragmentaryzacja sceny i wzrosła agregacja. Wzrosła

również wartość głosów oddanych na dwie największe partie (z 35 na 60 %). Ze względu na to, że do parlamentu ponownie dostały się aż trzy nowe ugrupowania indeks (AWS, U aW i ROP) indeks dynamiki wyniósł aż 58,04 %. Jednak mimo, iż dwie największe partie uzyskały 60 % procent głosów, ze względu na różnice genealogiczne (antykommunistyczna Akcja Wyborcza «Solidarność» versus postkommunistyczny Sojusz Lewicy Demokratycznej) niemożliwe i nawet nie brane pod uwagę) było zawiązanie koalicji pomiędzy nimi. Koalicję z prawicą utworzyła postsolidarnościowa Unia Wolności.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,8	5,0	5	87,2	33,8	60,9	8,7	58,04 %

Wybory parlamentarne z 23 września 2001 r. poprzedziła dezintegracja AWS i pojawienie się na jej gruzach nowych podmiotów politycznych. Liberalowie przyłączyli do nowopowstałej w 2000 r. Platformy Obywatelskiej (PO), konserwatyści do Prawa i Sprawiedliwości (PiS), zaś zwolennicy orientacji narodowo – katolickiej weszli w skład Ligi Polskich Rodzin (LPR). Wybory zwyciężyła lewica, zdobywając 41 % głosów i 216 mandatów w Sejmie. Do Sejmu weszły również: PO (65 mandatów), Samoobrona Rzeczypospolitej (53), PSL (42), LPR (38). Ponownie, podobnie jak w poprzednich wyborach, do parlamentu weszły nowe ugrupowania: PO, PiS, LPR, Samoobrona RP, które razem zdobyły 43,47 % głosów, co przełożyło się na 200 mandatów w Sejmie. Wysoki wskaźnik indeksu agregacji oraz duża różnica pomiędzy liczbą mandatów pierwszej i drugiej partii w parlamencie są wyrazem zdominowania parlamentu po 2001 r. przez jedną partię – SLD.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,78	4,4	6	90,3	41,0	53,7	13,0	58,04 %

Sytuacja rządzącej w latach 2001–2005 koalicji SLD – PSL potwierdziła trwały schemat polskiej sceny politycznej – radykalny spadek notowań partii sprawującej władzę. W przypadku SLD za w spadek w dużej mierze odpowiadały liczne afery korupcyjne z udziałem polityków tej partii. Zapewniło to popularność hasłom partii prawicy (PO, PiS i LPR) wzywającym do moralnej rewolucji oraz budowy nowego, nieskorumpowanego państwa (tzw. IV Rzeczypospolitej). W efekcie wyborów z 25 września 2005 r. po raz pierwszy w izbie niższej parlamentu znaleźli się przedstawiciele tych samych partii, co cztery lata wcześniej (PO, LPR, PiS oraz Samoobrona RP). Stąd indeks dynamiki wyniósł 0 %. Nie należy jednak interpretować tego faktu jako dowodu na całkowitą stabilizację

systemu, ze względu na gwałtowny spadek poparcia lewicy (o ok. 30 %), zdecydowane przesunięcie sympatii elektoratu na prawo oraz ponowne, w dodatku nieco większe poparcie udzielone ugrupowaniom populistycznym (LPR i Samoobronie RP), które razem zdobyły prawie 20% mandatów. Wybory zwyciężyła prawica: PiS uzyskało 33,7 % mandatów (155 mandatów), PO 28,91 % (133), Samoobrona RP 12,17 % (56), SLD 11,96 % (55), LPR 7,39 % (34) oraz PSL 5,43 % (25). Większa liczba partii w parlamencie podnosiła oczywiście wskaźniki fragmentaryzacji oraz efektywnej liczby partii.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,84	6,3	6	89,1	27,0	51,1	7,9	0 %

W 2007 r. PiS rządzące w koalicji z Samoobroną RP oraz LPR podjęło decyzję o złożeniu wniosku w sprawie samorozwiązania parlamentu. Powodem była utrata przez rząd PiS statusu rządu większościowego, co było następstwem zdymisjonowania A. Leppera szefa Samoobrony i wicepremiera przez ówczesnego premiera J. Kaczyńskiego, prezesa PiS. Tłem decyzji były działania korupcyjne oraz afery, w które zamieszany był lider Samoobrony oraz członkowie jego partii. Ostry konflikt, jaki po 2005 r. wybuch między PiS a PO zamienił wybory 2007 r. w rodzaj plebiscytu skierowanego przeciwko rządowi PiS, które zdaniem krytyków charakteryzował radykalizm, populizm i nadmierna konfliktowość. Strategia radykalnej negacji PiS największe korzyści przyniosła PO, które uzyskało 41,51 % głosów, co przełożyło się na 209 mandatów w Sejmie. PiS osiągnęło wynik 32,11 % głosów, uzyskując 166 mandatów. Lewica i Demokraci (SLD w koalicji z mniejszymi partiami centrowymi i lewicowymi) 13,15 % i 53 mandaty, zaś PSL 8,91 % i 31 mandatów. Samoobronie i LPR nie udało się wejść do parlamentu. Charakterystyczną cechą elekcji 2007 r. była znacznie niższy poziom frakcjonalizacji oraz efektywnej liczby partii. Dwie największe partie zdobyły razem 73,62 % głosów i 81,52 % mandatów (w 2005 roku odpowiednio 51,13 % i 61,69 %). To najwyższe wartości wskaźników w całym okresie po 1989 roku. Dowodzą one, że w istocie system partyjny zmienił się na skutek wyborów parlamentarnych 2007 roku dość znacznie. PO i PiS zdominowały scenę polityczną, ograniczając pole manewru dla pozostałych graczy.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,70	3,3	4	95,7	41,5	73,6	11,4	0 %

Wybory 2011 r. potwierdziły mocną pozycję PO. Cztery lata umiarkowanego stylu sprawowania władzy oraz obawa przed antagonizującymi rządami PiS. PO uzyskała 39,18 % głosów, co przełożyło

się na 207 mandatów w Sejmie, zaś PiS pozostało najsilniejszą partią opozycyjną otrzymując 29,89 % głosów i 157 mandatów. Do Sejmu wszedł również Ruch Palikota, nowa partia lewicowo – liberalna, powstała po usunięciu z PO J. Palikota po krytyce władz partii oraz szeregu kontrowersyjnych wypowiedzi dotyczących m.in. katastrofy smoleńskiej. Choć korzenie ugrupowania sięgają 2010 r. partia zarejestrowana została 1 czerwca 2011 r. Nowa partia, skutecznie korzystając ze słabości tradycyjnej lewicy, krytykując kartelizację sceny politycznej i dominację dwóch partii prawicy oraz sięgając do haseł lewicy kulturowej (legalizacja aborcji, finansowanie z budżetu procedury in vitro, rejestracja związków jedнопłciowych) osiągnęła poparcie 10,02 % głosujących, uzyskując 40 mandatów. Do parlamentu weszły również: PSL 8,36 % głosów (28 mandatów) oraz SLD 8,24 % (27 mandatów). Wybory 2011 r. nie zmieniły zasadniczo obrazu sytuacji. Dwie największe partie prawicy uzyskały łącznie prawie 70% głosów, potwierdzając tym samym swoją dominację. Wskutek pojawienia się nowego podmiotu na lewicy liczba partii w parlamencie wzrosła z 4 do 5, a indeks dynamiki wzrósł do 8%.

FW	ELPW	P3%M	GP	GN	G2N	A	ID
0,74	3,84	5	95,69	39,18	69,07	9	8 %

Zakończenie. Polski system partyjny, choć wykazuje wiele cech trwałości oraz stabilności z pewnością nie przekroczył progu stabilności przypominającej tą, którą politolodzy znają z rozwiniętych krajów Zachodu. Jakkolwiek wielu autorów podkreśla względna trwałość oraz przewidywalność zachowań wyborczych, rozpoznawalność tożsamości partyjnych, przynajmniej na poziomie podziału lewica – prawica, czy też pozostającą od dłuższego czasu na stabilnym poziomie liczbę partii politycznych mających szanse na miejsce w parlamencie, inni badacze wskazują na liczne problemy przenikające polski system partyjny³⁵⁶. Do 2007 r. istniała tylko jedna partia (PSL), istniejąca również w 1991 r. W latach 1991–2007 nie zaistniał dwukrotnie ani jeden rząd o tej samej konfiguracji partyjnej, zaś w wyborach 2007 r. doszło do zdecydowanej rotacji elit (zastąpienie PiS przez skonfliktowaną z nim PO). Istotnym problemem jest specyficzna konstrukcja partii politycznych, które w słabym stopniu wspierają się na mechanizmach demokracji wewnętrzpartyjnej, w większym na zdecydowanym (by nie rzec autorytarnym) przywództwie ich liderów. Nie prowadzi to oczywiście wcale do instytucjonalizacji partii, przekształcania

³⁵⁶ Markowski R. System partyjny. *Demokracja w Polsce 2005–2007* / red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek. Warszawa, 2007. S. 147 i n.

ich w stabilne wzory interakcji, ale do ich personalizacji i uzależnienia od dyskrejonalnej władzy przywódcy. Pochodną tego zjawiska są również liczniejsze w ostatnich latach odejścia poszczególnych polityków oraz grup z nimi związanych z istniejących już partii (mowa zwłaszcza o osobach odchodzących z PiS), co również nie stabilizuje systemu. Niezwykle istotnym deficytem jest także brak zakorzenienia społecznego partii. Wskaźnik tzw. chwiejności wyborczej, a więc odsetek osób zmieniających pomiędzy wyborami swoje preferencje partyjne jest zdecydowanie zbyt duży. Aż 63 % Polaków oddało swój głos na inną partię niż 4 lata wcześniej. Ponadto aż 28 % Polaków zmieniło preferencje partyjne «blokowo», co oznacza, że ponad jedna czwarta głosujących poprzednio a partie lewicowe oddała głos na partie prawicowe, bądź odwrotnie. Oznacza to oczywiście dużą przypadkowość zachowań wyborczych oraz niską zdolność partii politycznych do socjalizacji elektoratu. Warto również dodać, że aktywność wyborcza nie przekracza 60 % uprawnionych do głosowania, co sytuuje Polskę na pozycjach zdecydowanie niższych nie tylko od krajów zachodnich, ale również państw Europy Środkowo – Wschodniej. Wszystkie te zjawiska nie zmieniają faktu, że od 2001 r. system partyjny cechuje względna trwałość partii politycznych obecnych w parlamencie. W kolejnych elekcjach głosy uzyskują SLD, PSL, PO i PiS. Co więcej, stabilne pozostają reguły zawierania koalicji oraz tożsamości partyjne. Istnieją więc obszary trwałości oraz stabilności, choć niewątpliwie wiele parametrów może wzbudzać niepokój. Jest kwestią dalszych badań, na ile wymienione zjawiska są częścią polskiej specyfiki, wynikającą ze szczególnej konfiguracji czynników historycznych i zjawisk okresu tranzytu, a na ile efektem procesów, które mają charakter bardziej uniwersalny, dotycząc również Europy Zachodniej i wiążąc się z postępującą mediatyzacją polityki.

Розділ XII

DROGA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

M. Musiał-Karg, M. Rachwał

Wprowadzenie. Przełom lat 80. i 90. ubiegłego stulecia oraz transformacja systemowa stanowią dla społeczeństwa polskiego nowy etap nie tylko w kontekście społecznym czy ekonomicznym, ale również w wymiarze politycznym. Po ponad 50 latach umożliwiono Polakom realne uczestnictwo w życiu publicznym, ale także prezentowanie swoich poglądów, opinii politycznych, etc. Pierwszym tego wyrazem były wybory parlamentarne z czerwca 1989 r., które dały początek kolejnym przemianom demokratyzacyjnym. W oparciu o standardy demokratyczne zaczęto przeprowadzać kolejne elekcje (parlamentarne, prezydenckie, samorządowe, czy referenda ogólnokrajowe), zaś politolodzy, dziennikarze, komentatorzy życia społecznego i politycznego od razu zwrócili uwagę na problem przestrzennego zróżnicowania preferencji wyborczych.

Od momentu rozpoczęcia procesu transformacji systemowej członkostwo w Unii Europejskiej (precyzyjniej we Wspólnotach Europejskich) – obok członkostwa w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego – stanowiło jeden z najważniejszych celów i jedno z największych wyzwań polskiej polityki zagranicznej. Od przyłączenia się Polski do NATO w marcu 1999 r. olbrzymie zamierzenie polityczne – jakim był proces negocjacji i akcesja do Unii – przez około dekadę przyćmiło inne cele polityki zagranicznej. Było to wynikiem przekonania, iż członkostwo Polski w Unii będzie kamieniem milowym w historycznym zjednoczeniu kontynentu europejskiego, a kraj stanie się elementem struktur demokratycznych. Akcesja do struktur europejskich była również postrzegana jako zdarzenie o symbolicznym znaczeniu – jako finalny krok, końcowy etap procesu transformacji w

Europie Środkowej i Wschodniej oraz swoiste «przypiętowanie» wstąpienia do bloku państw Europy Zachodniej.

W dniu 25 maja 1990 r. Polska złożyła w Brukseli oficjalny wniosek o rozpoczęcie negocjacji warunków umowy o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi. Rezultatem tych rozmów był Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Na mocy tego dokumentu, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r., Polska uzyskała status państwa stowarzyszonego ze Wspólnotami. Układ Europejski był aktem prawnym, który rzeczywiście rozpoczął drogę Polski do integracji europejskiej³⁵⁷. Ustalono w nim następujące cele:

- «ustanowienie ram dla dialogu politycznego, umożliwiającego rozwój bliskich stosunków politycznych;
- popieranie rozwoju handlu i stosunków gospodarczych, sprzyjających dynamicznemu rozwojowi gospodarstwu i dobrobytowi w Polsce;
- stworzenie podstawy dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnoty dla Polski;
- stworzenie ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą i określenie niezbędnych dla osiągnięcia tego celu warunków, które Polska musi spełnić;
- popieranie współpracy w dziedzinie kultury»³⁵⁸.

Układ Europejski określał ponadto zasady wzajemnych stosunków gospodarczych stron: prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzenia stref wolnego handlu, wprowadzając asymetrię praw na korzyść Polski – m.in. ze względu na opóźnienia w rozwoju ekonomicznym Polski oraz konieczność głębokiej reformy gospodarki polskiej. Warto nadmienić, iż stowarzyszenie nie jest formą częściowego członkostwa – jest jednak szczególną formą relacji ze Wspólnotami i oznacza jednak, że państwo pozostające poza Wspólnotą uczestniczy w pewnym zakresie w procesie integracji europejskiej³⁵⁹. Układ stowarzyszeniowy uznać zatem należy za swoisty pomost do dalszej integracji Polski z Unią Europejską.

Przygotowania do negocjacji akcesyjnych. Dwa miesiące po wejściu w życie Układu Europejskiego – 8 kwietnia 1994 r. Minister Spraw

³⁵⁷ Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej, Bruksela, 16 grudnia 1991, Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 3.

³⁵⁸ Nowakowski M. J. Polska na drodze do Unii Europejskiej – stowarzyszenie i perspektywa członkostwa. *Informacja*. № 877 (IP-98M). URL: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-877.pdf (data odwołanie do zasobu: 12.02.2013).

³⁵⁹ Tamże.

Zagranicznych Andrzej Olechowski złożył na ręce przedstawiciela prezydencji greckiej wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Zauważyć należy, iż niecały rok przed tym wydarzeniem, na szczycie unijnym w Kopenhadze, w dniach 21–22 czerwca 1993 r., Rada Europejska wyraziła stanowisko, że akcesja państw z Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej jest także celem samej Unii, którego realizacja będzie uzależniona od spełnienia przez te państwa określonych warunków politycznych i ekonomicznych. Kryteria kopenhaskie (bo tak nazwano określone na szczycie wymagania) koncentrowały się na następujących kwestiach:

1) kryteriach politycznych: osiągnięcie przez państwa kandydujące stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, ochronę praw mniejszości i praw człowieka;

2) kryteriach ekonomicznych: funkcjonowanie sprawnej gospodarki rynkowej oraz zdolność do sprostania konkurencji w ramach Unii Europejskiej;

3) kryterium zdolności: zdolność do przyjęcia obowiązków oraz zdolność do korzystania z praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

Zapisany został także warunek dotyczący samej Unii, która zastrzegła, że każdorazowe podjęcie decyzji o rozszerzeniu UE o nowego członka będzie zależało od zdolności Unii do przyjęcia nowych państw, gdyż utrzymanie tempa rozwoju Unii Europejskiej jest sferą zainteresowania zarówno samej Unii, jak i kraju kandydującego³⁶⁰.

Pod koniec 1994 r. w Essen Rada Europejska przyjęła strategię przedczłonkowską, w której zwrócono uwagę na intensyfikację form współpracy z państwami stowarzyszonymi w ramach tak zwanego dialogu strukturalnego. Rada zobowiązała także Komisję Europejską do przedstawienia opinii na temat rozszerzenia Unii.

Ważną datą z perspektywy Polski był 8 sierpnia 1996 r., kiedy to Parlament RP przyjął ustawę powołującą Komitet Integracji Europejskiej (KIE). Do zadań KIE należało programowanie i koordynowanie polityki integracji Polski z Unią Europejską, prowadzenie działań dostosowawczych do standardów europejskich, a także koordynowanie działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej³⁶¹.

³⁶⁰ Co to są kryteria kopenhaskie / Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. 22.09.2004. URL: <http://www.cie.gov.pl/WWW/quest.nsf/0/E94FF12B879ADE4EC1256E860027B9BD?open> (data odwołania do zasobu: 12.02.2012).

³⁶¹ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.

Dnia 16 lipca 1997 r. w Strasburgu Komisja Europejska przedstawiła na forum Parlamentu Europejskiego dokument – tzw. Agenda 2000, którego jednym z celów było przygotowanie Unii do przyjęcia nowych członków. W ramach Agendy 2000 zaprezentowane zostały indywidualne opinie (*avis*) na temat przygotowania państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru do członkostwa w UE. Opinia dotycząca Polski podkreślała głębokie przemiany, których rezultatem był znaczący wzrost gospodarczy, postęp społeczny oraz wyraźne zbliżenie się Polski do standardów obowiązujących w UE. Jednocześnie Komisja wskazała na dziedziny, w których dostosowania do rozwiązań wspólnotowych wymagają kontynuowania reform i podjęcia dalszych prac, tak aby Polska w ciągu najbliższych lat osiągnęła zdolność do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa w Unii³⁶².

Niewątpliwie, jednym z największych wyzwań, przed jakimi stanęła UE w ciągu ostatnich lat było rozszerzenie z 2004 roku. Było ono najtrudniejszym powiększeniem Unii w ciągu całego okresu jej istnienia. Przypomnieć bowiem warto, że do dotychczasowej 15-tki dołączyć miało dziesięć nowych państw. Dodatkowo, wskazać należy na istotny problem tego rozszerzenia, tkwiący głównie w ogromnych różnicach pomiędzy państwami przystępującymi a ówczesnymi członkami UE. Nie chodziło tu tylko o różnice ekonomiczne, ale przede wszystkim rozbieżności wynikające z odmiennych tradycji, historii, z różnych doświadczeń, a także z odmiennego postrzegania wielu spraw «europejskich» przez nowych członków Wspólnoty.

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Posiedzenie Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 r. było wydarzeniem przełomowym nie tylko dla Unii Europejskiej, ale i dla całej Europy. Podjęte wówczas decyzje o rozszerzeniu Unii miały duże znaczenie, gdyż po raz pierwszy dotyczyły tak dużej liczby państw, a co ważniejsze były to państwa, dla których wejście do UE oznaczało zerwanie z komunistyczną przeszłością i dołączenie do grupy państw demokratycznych o ustabilizowanej gospodarce rynkowej³⁶³.

W Luksemburgu Rada Europejska postanowiła, że dnia 30 marca 1998 r. rozpocznie się proces rozszerzania Unii, który obejmie wszystkie państwa kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypr – łącznie 11 państw, które zostały podzielone na dwie grupy. Rada Europejska

³⁶² Kieniewicz L. Rys stosunków Polski ze Wspólnotami i Unią Europejską. URL: <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/kieniewicz4.pdf> (data odwołania do zasobu: 12.02.2013).

³⁶³ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 92.

zadecydowała także o zwołaniu 31 marca 1998 r. dwustronnych Międzyrządowych Konferencji Akcesyjnych z państwami, z którymi w pierwszej kolejności toczyły się negocjacje akcesyjne, a więc z Cyprzem, Czechami, Estonią, Polską, Słowenią i Węgrami (Grupa Luksemburska). W drugiej grupie obejmującej Bułgarię, Rumunię, Słowację, Litwę i Łotwę znalazły się państwa, które musiały poczekać na rozpoczęcie negocjacji do momentu, gdy UE uznała, że wypełniły one kryteria polityczne i gospodarcze sformułowane na szczycie w Kopenhadze³⁶⁴.

Czekające Polskę negocjacje oznaczały wdrożenie 31 różnych obszarów wspólnotowego prawa oraz zapewnienie właściwej jego implementacji do krajowego porządku prawnego. Jak wspomniano wcześniej, dnia 31 marca 1998 roku w Brukseli rozpoczęły się oficjalne negocjacje w formie dwustronnych Międzyrządowych Konferencji Akcesyjnych pomiędzy UE a szóstką najlepiej przygotowanych państw, w tym z Polską. Tempo negocjacji zależało od indywidualnych postępów każdego z państw kandydujących, natomiast kryteria ich oceny pozostawały takie same dla wszystkich i były to³⁶⁵:

- kryteria kopenhaskie i madryckie³⁶⁶;
- właściwy poziom bezpieczeństwa nuklearnego i ochrony środowiska;
- rozwiązywanie wszelkich konfliktów granicznych procedurami przewidzianymi w Pakcie na rzecz Stabilności lub innymi przewidzianymi przez Kartę Narodów Zjednoczonych, łącznie z przyznaniem pierwszeństwa bezwzględnej jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości;
- wypełnienie zobowiązań zawartych w Układzie Europejskim i «Partnerstwie dla Członkostwa»;
- stopniowe dostosowywanie swojej polityki względem państw trzecich i organizacji międzynarodowych do polityki prowadzonej przez Wspólnotę Europejską.

Od początku negocjacji podstawową zasadą, którą kierowała się Polska, było jak najszybsze finalizowanie tematów łatwiejszych. Natomiast zagadnienia najtrudniejsze do zrealizowania odkładano na później. Rok 2001 był szczególnie z dwóch powodów: po pierwsze, był to okres wyborów parlamentarnych w Polsce, które wyraźnie opóźniły rozmowy; po drugie, jesienią tego roku nastąpiła istotna zmiana w strategii negocjacji. Sformułowano wówczas jednoznacznie, że celem strategicznym jest

³⁶⁴ Ostatecznie decyzją Rady Europejskiej w Helsinkach państwa te (zwane Grupą Helsińską) rozpoczęły negocjacje akcesyjne 15 lutego 2000 roku.

³⁶⁵ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 112.

³⁶⁶ Kryteria madryckie – dodatkowe kryteria dla państw kandydujących do UE ustalone podczas szczytu Rady Europejskiej w Madrycie w grudniu 1995 roku.

zakończenie negocjacji w roku 2002, po to, aby wstąpić do Unii Europejskiej w 2004 roku³⁶⁷.

Podobnie jak podczas poprzednich rozszerzeń, negocjacje akcesyjne z Polską odbywały się według następujących zasad³⁶⁸:

- stanowisko stron wobec problemu w jednym obszarze nie ma wpływu na stanowisko stron w innych obszarach negocjacyjnych;
- uzgodnienia częściowe osiągnięte podczas negocjacji nie są traktowane jako ostateczne, dopóki umowa nie zostanie zawarta w całości;
- państwo kandydujące na wstępie negocjacji deklaruje wolę przyjęcia całości *acquis communautaire*³⁶⁹;
- propozycje okresów przejściowych może zgłosić zarówno państwo kandydujące jak i Unia Europejska.

Całość unijnego prawodawstwa na potrzeby przeprowadzenia negocjacji akcesyjnych podzielono na 31 działów, z których negocjacom podlegało 29 działów. Dwa obszary nie podlegały negocjacom: w dziale instytucje Polska zaaprobowwała przydzieloną jej w Traktacie z Nicei liczbę miejsc we wszystkich instytucjach UE, natomiast ostatni rozdział («sprawy inne») stanowił zabezpieczenie, na wypadek gdyby pojawiły się kwestie niezwiązane z żadnym z pozostałych rozdziałów. Negocjacje akcesyjne w danym obszarze były prowadzone w następującej kolejności: przegląd prawa (*screening*), przygotowanie stanowiska strony polskiej, przygotowanie stanowiska strony unijnej, odpowiedź strony polskiej na Wspólne Stanowisko UE, tymczasowe zamknięcie negocjacji³⁷⁰.

Podobnie jak w trakcie wcześniejszych rozszerzeń, prawdziwe negocjacje dotyczyły nie wszystkich 29 obszarów³⁷¹, lecz jedynie tych

³⁶⁷ Heller J. Integracja Polski z Unią Europejską. Bydgoszcz-Olsztyn: Wydawnictwo Branta, 2003. S. 110.

³⁶⁸ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 116.

³⁶⁹ *Acquis communautaire* – tak nazywany jest dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Składają się na niego: porządek prawny, zasady prawne, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. O kształcie porządku prawnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej stanowią: prawo pierwotne, prawo wtórne i umowy międzynarodowe; Czachór Z., Mojsiewicz C. Leksykon Unii Europejskiej. Wrocław: Wydawnictwo «ATLA 2», 2002. S. 7.

³⁷⁰ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 116.

³⁷¹ Obszary negocjacyjne: 1) Nauka i badania; 2) Telekomunikacja i technologie informacyjne; 3) Edukacja i kształcenie; 4) Kultura i polityka audiowizualna; 5) Polityka przemysłowa; 6) Małe i średnie przedsiębiorstwa; 7) Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; 8) Prawo spółek; 9) Ochrona konsumentów i zdrowia; 10) Statystyka; 11) Stosunki zewnętrzne; 12) Unia celna; 13) Swobodny przepływ towarów; 14) Polityka konkurencji; 15) Unia Gospodarcza i Walutowa; 16) Rybołówstwo; 17) Energia; 18) Polityka społeczna i zatrudnienie; 19) Polityka transportowa; 20) Swoboda przepływu usług; 21) Swobodny przepływ kapitału; 22) Swobodny przepływ osób; 23) Kontrola finansowa; 24) Środowisko;

najtrudniejszych i najbardziej złożonych. W przypadku Polski problemy były następujące³⁷²:

- włączenie Polski do Wspólnej Polityki Rolnej, co wiązało się z negocjacjami w zakresie rolnictwa także ze Światową Organizacją Handlu. Problem w szczególności dotyczył kontroli weterynaryjnej i jakościowej produktów (mleko i mięso) oraz uzgodnienia produkcyjnych okresów referencyjnych dla produktów objętych kontyngentami (mleko, cukier);
- Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, a w szczególności: skuteczna kontrola nowej linii granicznej na Wschodzie, problem wiz i emigracji oraz współpraca policji i organów sprawiedliwości;
- ochrona środowiska, ze względu na finansowy problem związany z dostosowaniem się do rozbudowanego w tym zakresie *acquis*;
- zakup ziemi w Polsce przez obywateli innych państw;
- swobodny przepływ pracowników w rozszerzonej Unii;
- sfera finansowa: wypłaty w ramach funduszy strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej oraz składka Polski do unijnego budżetu.

Szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 12–13 grudnia 2002 roku był formalnym potwierdzeniem zakończenia negocjacji akcesyjnych dziesięciu państw kandydujących³⁷³. Formalnym, gdyż znaczną część negocjacji zakończono przed 13 grudnia, kiedy to Polska zamknęła 27 rozdziałów negocjacyjnych. W Kopenhadze gra toczyła się o kwestie najistotniejsze, co do których wcześniejsze wypracowanie kompromisu okazało się niemożliwe: rolnictwo, kwestie finansowe i budżetowe oraz polityka konkurencji³⁷⁴. Zakończenie procesu negocjacji oznaczało rozpoczęcie prac nad Traktatem akcesyjnym, który ostatecznie został podpisany 16 kwietnia 2003 roku. Przedstawiciele dwudziestu pięciu państw uroczyście podpisali tekst Traktatu, który liczył ponad 5 tysięcy stron. Ze strony polskiej w obecności Prezydenta A. Kwaśniewskiego pod dokumentem podpisy złożyli: Premier L. Miller, Minister Spraw Zagranicznych W. Cimoszewicz oraz Sekretarz Stanu do Spraw Europejskich D. Hübner³⁷⁵.

25) Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; 26) Podatki; 27) Polityka regionalna; 28) Budżet i finanse; 29) Rolnictwo; Fiedler R. Doświadczenia poprzedników i ich wpływ na treść i kształt polskich negocjacji akcesyjnych. *Integracja europejska na początku XXI wieku. Wybrane problemy* / red. R. Fiedler. Poznań, 2004. S. 24–25.

³⁷² Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 126.

³⁷³ Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry.

³⁷⁴ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 133.

³⁷⁵ Marszałek-Kawa J., Kawa D. Polska droga do Unii Europejskiej i jej odzwierciedlenie w prasie niemieckiej. Toruń, 2007. S. 33.

Dnia 14 grudnia 2002 roku, a zatem tuż po zakończeniu negocjacji akcesyjnych, Premier Leszek Miller w specjalnym wystąpieniu telewizyjnym stwierdził, że delegacji rządowej udało się w Kopenhadze wywalczyć korzystne warunki członkostwa, najlepsze w zaistniałej sytuacji. Rząd przedstawił również rezultaty negocjacji Senatowi RP, natomiast w Sejmie przeprowadzono w tym zakresie specjalną debatę plenarną³⁷⁶.

Zakończenie negocjacji i podpisanie Traktatu akcesyjnego oznaczało konieczność jego ratyfikacji. Wskazaną procedurę można podzielić na dwa etapy. Pierwszy to tzw. etap wspólnotowy, regulowany zapisami art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, natomiast drugi etap to ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie i kandydujące, zgodnie z ich normami konstytucyjnymi³⁷⁷. Odnosząc się do drugiego etapu ratyfikacji należy podkreślić, iż w przypadku ówczesnych 15 państw członkowskich UE zastosowano procedury parlamentarne, natomiast niemalże we wszystkich państwach kandydujących (z wyjątkiem Cypru) wyrażenie zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego odbyło się w drodze referendum. Tak więc również w Polsce zastosowano przedmiotową formę demokracji bezpośredniej, w związku z czym problematyka referendum akcesyjnego stanowi przedmiot dalszej części niniejszego szkicu.

Referendum akcesyjne w Polsce. Podstawowa regulacja odnosząca się do referendum na szczeblu ogólnokrajowym jest zawarta w artykule 125 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi o referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Ponadto ustawa zasadnicza przewiduje dwie sytuacje szczególne, w których może znaleźć zastosowanie wskazana instytucja demokracji bezpośredniej. W obu przypadkach przedmiot referendum jest precyzyjnie określony. Pierwsza z tych regulacji dotyczy referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych, natomiast druga odnosi się do głosowania ludowego, które na wniosek odpowiednich podmiotów może zostać przeprowadzone w procedurze zmiany Konstytucji RP. Z uwagi na przedmiot artykułu w dalszej części została omówiona kwestia referendum dotyczącego umów międzynarodowych.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej: «Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów

³⁷⁶ Tamże. S. 32.

³⁷⁷ Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. S. 137.

władzy państwowej w niektórych sprawach»³⁷⁸. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej może nastąpić w dwojaki sposób: 1) w drodze ustawy; 2) w drodze referendum.

W tym miejscu należy zadać pytanie, kto decyduje o wyborze procedury? Nie ulega wątpliwości, iż dla suwerena jest to niezwykle ważna kwestia, rozstrzygająca o jego roli w toku postępowania zmierzającego do wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Analiza treści ustawy zasadniczej nie pozostawia wątpliwości, że zagadnienie wyboru odpowiedniego wariantu jest wyłączną kompetencją Sejmu RP. Wynika to jednoznacznie z następującego przepisu: «Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów»³⁷⁹. Tak więc obywatele RP nie mają żadnych wiążących instrumentów prawnych, dzięki którym mogliby wpływać na wybór odpowiedniej ścieżki. W tym zakresie elity polityczne zarezerwowały dla siebie wyłączne prawo do podejmowania decyzji.

Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów³⁸⁰. Warto zaakcentować, iż nawet zmiana Konstytucji RP nie jest uzależniona od osiągnięcia tak wysokiego poparcia przedstawicieli narodu³⁸¹. Tym samym ustrojodawca chciał doprowadzić do sytuacji, w której wyrażenie zgody na ratyfikację jest przyjmowane wyraźną większością głosów. Z kolei referendum w omawianym przedmiocie jest przeprowadzane według zasad określonych w artyku 125 Konstytucji, a więc mających zastosowanie do referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa³⁸².

Tak więc przepisy Konstytucji RP przewidują dwie możliwe drogi wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub

³⁷⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 90 ust. 1. Na temat prac, które doprowadziły do ukształtowania art. 90 Konstytucji RP zob. szerzej: Chruściak R. *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją. «Państwo i Prawo»*. 2003. Nr 5. S. 44–54.

³⁷⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 90 ust. 4.

³⁸⁰ Tamże, art. 90 ust. 2.

³⁸¹ «Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów»; Tamże, art. 235 ust. 4.

³⁸² Zob. szerzej: *Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 60–67.

organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach³⁸³. Droga parlamentarna zakłada uchwalenie ustawy kwalifikowaną większością głosów przez Sejm i Senat. Obie izby są równoprawne przy uchwalaniu tej ustawy – bez zgody którejkolwiek z nich (także Senatu) nie ma ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego rodzaju umowy międzynarodowej. Dla drogi ustawodawczej w tym przypadku nie mają zastosowania inne przepisy dotyczące uchwalania ustaw przez Sejm i uczestnictwa w nich Senatu³⁸⁴.

Druga możliwa procedura polega na wyrażeniu zgody na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej w drodze referendum ogólnokrajowego³⁸⁵. Jest to – zgodnie z wyraźnym brzmieniem artykułu 90 ustępu 3 Konstytucji RP – procedura fakultatywna. Niewątpliwie legitymizacja demokratyczna (w sytuacji zastosowania referendum) jest znacznie silniejsza niż w przypadku wyboru drogi parlamentarnej. Następuje bowiem przywołanie Narodu do podjęcia ostatecznej decyzji o przedmiotowym ograniczeniu wykonywania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach³⁸⁶.

Tak więc procedura wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, ma charakter dwuetapowy. W pierwszej kolejności Sejm musi dokonać wyboru trybu wyrażenia zgody podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę. Następnie, w zależności od wybranego trybu, wyrażenie zgody może nastąpić w wyniku uchwalenia ustawy bądź w drodze referendum ogólnokrajowego. W tym miejscu dochodzimy do pewnych wątpliwości związanych z tym, iż przepisy Konstytucji RP *expressis verbis* nie zawierają odpowiedzi na pytanie, co zrobić w sytuacji, gdy pierwotnie wybrana procedura nie doprowadzi do wyrażenia zgody na ratyfikację? Taki stan rzeczy może zaistnieć w trzech przypadkach: 1) Sejm lub Senat odrzuci ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikację; 2) wynik referendum

³⁸³ Na marginesie głównego toku rozważań warto dodać, iż w przypadku procedury ratyfikacji innych umów międzynarodowych instytucja referendum nie jest przewidziana; Zob. szerzej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 89; *Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych*, Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

³⁸⁴ Kruk M. *Konstytucja RP a procedura ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* / red. J. Barcz. Warszawa, 2002. S. 72.

³⁸⁵ Odpowiedni artykuł Konstytucji przewidujący tę możliwość brzmi następująco: «Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125»; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 90 ust. 3.

³⁸⁶ Zieliński E. *Referendum w Polsce. Referendum w państwach Europy* / red. E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński. Warszawa, 2003. S. 226.

będzie niewiązący; 3) obywatele w referendum opowiedzą się przeciwko wyrażeniu zgody na ratyfikację, a jego wynik będzie wiążący.

Odnosząc się do pierwszego przypadku należy zaznaczyć, iż zgodnie z przyjętym w 2009 roku brzmieniem ustawy o referendum ogólnokrajowym: «W przypadku nieuchwalenia, w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, Sejm może podjąć uchwałę o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy (...)»³⁸⁷. A zatem przyjęta konstrukcja umożliwia zarówno powrót do drogi ustawodawczej, jak również przyjęcie w tej kwestii drogi referendalnej³⁸⁸.

Jeżeli wynik referendum będzie niewiązący, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej³⁸⁹. W opisanej sytuacji posłowie nie są związani wynikiem referendum (niezależnie od liczby głosujących za lub przeciw), w związku z czym, mogą ponownie rozpocząć procedurę wybierając drogę ustawodawczą lub referendalną³⁹⁰.

W trzecim z wyżej przedstawionych przypadków dochodzi do zakończenia procedury. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem ustawy: «Jeżeli wynik referendum jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią negatywną, Prezydent Rzeczypospolitej nie uzyskuje zgody na ratyfikację umowy»³⁹¹. W takiej sytuacji nie jest możliwy powrót do drogi ustawodawczej. Działania zmierzające do uzyskania zgody w procedurze parlamentarnej, mimo negatywnego rezultatu referendum, podważałyby jego wiążący charakter. Należy założyć, iż w rozpatrywanym przypadku

³⁸⁷ Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 68, poz. 573, art. 1.

³⁸⁸ Należy podkreślić, iż w literaturze przedmiotu postanowienia art. 90 Konstytucji RP z 1997 roku odczytywane są w odmienny sposób. W tym miejscu warto zasygnalizować, że przedstawione rozwiązanie nie jest przez wszystkich akceptowane; Zob. szerzej: Wojtyczek K. Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne. Kraków, 2007. S. 226–235; Działocha K. Źródła prawa. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. 1 / red. L. Garlicki. Warszawa, 1999. S. 8–9; Garlicki L. Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi* / red. L. Garlicki. Warszawa, 2000. S. 59–60; Sarnecki P. Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe. Warszawa, 1999. S. 80–81.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 75.

³⁹⁰ Zob. również: Jabłoński M. Referendum jako forma wyrażania zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. *Przegląd prawa i administracji*. 1998. t. XL, S. 49.

³⁹¹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 74.

niedopuszczalne jest również ponowne rozpisanie głosowania ludowego, gdyż wiążący wynik referendum jest rozstrzygnięciem ostatecznym.

Postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP) określone przepisami ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym powinno przebiegać w następujący sposób³⁹²:

- Prezes Rady Ministrów zawiadamia Marszałka Sejmu o podpisaniu umowy, której ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, przysyłając jednocześnie Sejmowi tekst tej umowy wraz z załącznikami;

- Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Jeśli wybierze tryb ustawowy, zastosowanie znajduje artykuł 90 ustęp 2 Konstytucji. Natomiast w przypadku wyboru referendum, podjąć należy kolejne czynności proceduralne określone w ustawie;

- Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę o zarządzeniu referendum bądź też postanowienie o zarządzeniu referendum wydaje Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Uchwałę o zarządzeniu referendum Sejm podejmuje z własnej inicjatywy;

- Uchwała Sejmu lub postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie zarządzenia referendum zawiera: wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum, treść pytania referendalnego, termin przeprowadzenia referendum i kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum;

- wzór karty do głosowania określa, w drodze uchwały, Państwowa Komisja Wyborcza;

- wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania;

- jeżeli wynik referendum jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią pozytywną, Prezydent Rzeczypospolitej uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy. Jeśli natomiast wynik referendum jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią negatywną, Prezydent nie uzyskuje zgody na ratyfikację przedmiotowej umowy międzynarodowej;

³⁹² Opracowano na podstawie: *Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 69–75.

– jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest niewiążący, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy.

Zarządzenie referendum akcesyjnego. Traktat między państwami członkowskimi UE a państwami kandydującymi (10 państw, wśród których była Polska) dotyczący przystąpienia tychże państw do UE został podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku³⁹³. Wejście w życie Traktatu akcesyjnego było uzależnione od pomyślnego zakończenia procesu jego ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jak zaznaczono wcześniej, w przypadku Polski mogła znaleźć zastosowanie droga parlamentarna lub referendalna. Sejm RP uchwałą z dnia 17 kwietnia 2003 r.³⁹⁴ postanowił, iż w przedmiotowej sprawie zostanie przeprowadzone referendum. Po tym fakcie pozostawała jeszcze kwestia jego zarządzenia. Mógł to uczynić Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu.

Referendum akcesyjne zostało zarządzane przez Sejm RP³⁹⁵. Postanowiono, iż odbędzie się ono 8 czerwca 2003 r., natomiast głosowanie w referendum zarządzono na dwa dni, tj. 7 i 8 czerwca. A zatem po raz pierwszy w historii Polski głosowanie w referendum trwało dwa dni. Takie rozwiązanie było spowodowane obawami, iż nie uda się przekroczyć 50 % progu frekwencji, co skutkowałoby tym, iż wynik referendum nie miałby mocy wiążącej.

Referendum – kampania i wyniki. Referenda akcesyjne okazały się bardzo ważnym instrumentem – finalnym krokiem – na drodze byłych

³⁹³ *Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku, Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864.*

³⁹⁴ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 roku w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, M.P. Nr 19, poz. 291.*

³⁹⁵ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 2003 roku o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 66, poz. 613.*

państw socjalistycznych do Unii. Na dwanaście referendum przeprowadzonych w 2003 r. w środkowo-wschodniej części Europy aż dziesięć dotyczyło kwestii związanych z procesami integracyjnymi. Dziewięć spośród wszystkich dwunastu głosowań ludowych stanowiły referenda w sprawie przyłączenia się państw kandydujących do UE. Jedynym państwem kandydującym, które wówczas nie przeprowadziło referendum akcesyjnego przed wstąpieniem do Unii, jak wspomniano już wcześniej, był Cypr. Pozostałe państwa kandydujące: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia, Polska, Węgry zorganizowały referenda, których przedmiotem była akcesja do Unii. Pierwsze głosowanie odbyło się 8 marca na Malcie, natomiast ostatnie rozpisano i przeprowadzono na Łotwie 20 września 2003 r.

Kampania informacyjna przed referendum rozpoczęła się na początku kwietnia, jednak w praktyce kluczowe działania kampanijne zaczęły nabierać tempa pod koniec kwietnia 2003 r. – po tym, jak podpisano traktat akcesyjny w Atenach.

O ile praktycznie zdecydowana większość z polskich partii politycznych oraz instytucji publicznych w gruncie rzeczy popierała wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i prowadziła kampanię propagującą integrację, to dostrzegalne były również kampanie referendalne, w których prezentowano stanowisko przeciwne. Przedstawiciele obu grup – zarówno zwolennicy jak i przeciwnicy Polski w UE – zamierzali przekonać do swoich racji jak największą liczbę Polaków. Główne działania skierowane były na zachęcenie do przyjęcia jakiegoś stanowiska przez osoby niezdecydowane, jednak oprócz tego koncentrowano się także na tym, by przeciągnąć na swoją stronę przeciwników.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej był jedną z najważniejszych instytucji państwowych prowadzących kampanię informacyjną przed referendum. Kampania referendalna prowadzone była przez wiele innych organów i podmiotów – m.in. przez rząd oraz prezydenta RP, których kampanie miały najbardziej spektakularny charakter.

Kampania rządowa prowadzona była pod hasłem «Tak głosuję». Za podstawowy cel kampanii uznano uświadomienie Polakom znaczenia decyzji podejmowanej w referendum. Zamierzeniem było zmobilizowanie do udziału w referendum uprawnionych do głosowania obywateli tak, aby frekwencja przekroczyła wymagany próg 50 %. W realizacji strategii kampanii referendalnej opierano się na kilku ważnych elementach, z którym najważniejszy stanowił pokazywanie integracji nie jako problemu, ale jako szansy, która powinna być jak najbardziej efektywnie wykorzystana przez Polskę i Polaków. W związku z tym skoncentrowano się na informowaniu społeczeństwa o korzyściach płynących z procesu integracji i o szansach dla

rozwoju całego państwa. Kampania rządowa realizowana była m.in. przez organizowanie imprez masowych w formie festynów, pikników, parad czy koncertów, za przykład czego posłużyć mogą tzw. Dni z Unią Europejską organizowane przez UKIE we wszystkich miastach wojewódzkich w drugiej połowie maja 2003 r., które towarzyszyły przejazdom tzw. eurobusów³⁹⁶. Oprócz tego prowadzono na szeroką skalę działania edukacyjne, mające na celu przygotowanie poszczególnych grup społecznych i zawodowych do funkcjonowania w UE.

Jedną z najbardziej widocznych kampanii popierających akcesję Polski do UE była kampania prezydencka, której hasło brzmiało «Polska na tak». Kampania prezydencka była oparta przede wszystkim na wizytach Kwaśniewskiego w różnych miastach kraju oraz przekonywaniu wyborców do poparcia akcesji Polski do Unii.

Jeśli chodzi o kampanie poszczególnych «prounijnych» partii politycznych, to na uwagę zasługuje fakt, iż ich treść właściwie pokrywała się ze stanowiskiem rządu i prezydenta. Do partii popierających akcesję Polski do UE zaliczyć należy m.in.: Unię Wolności, Platformę Obywatelską, Sojusz Lewicy Demokratycznej czy Partię Pracy. Partie te utworzyły tzw. Pakt na rzecz integracji. Do ugrupowań eurorealistycznych zaliczyć można Prawo i Sprawiedliwość oraz Polskie Stronnictwo Ludowe – w kampaniach tych partii pojawiały się informacje o szansach płynących z członkostwa Polski z UE z jednej strony, natomiast z drugiej – wysuwano argumenty przeciwne integracji. Niemniej jednak obie partie ostatecznie poparły akcesję Polski do UE, zaznaczając jednocześnie potrzebę renegocjacji niektórych warunków.

W kampanii referendalnej zwolennicy UE nie koncentrowali się na szczegółach Traktatu Akcesyjnego, lecz przedstawiali decyzję w głosowaniu jako wybór cywilizacyjny, któremu towarzyszył walor nieodwracalności i historycznej niepowtarzalności. Dla wszystkich państw kandydackich z byłego bloku socjalistycznego poparcie akcesji to przede wszystkim symboliczny krok, oznaczający ostateczne oderwanie się od okresu sprzed przełomu lat 90-tych i przyłączenie do prawdziwej Europy. Dla Polski poparcie akcesji stanowiło przede wszystkim decyzję o powrocie państwa na należne jej miejsce w sercu Europy. Oprócz tego zwracano uwagę na ekonomiczne korzyści argumentując, że Polska ma szansę przyłączyć się do klubu najbogatszych krajów świata. Co więcej, zdawano sobie sprawę z tego, że nie ma innej atrakcyjnej alternatywy członkostwa

³⁹⁶ Eurobusy miały być narzędziami promowania Unii Europejskiej i integracji Polski z państwami piętnastki. Eurobusy jeździły po Polsce i pełniły rolę punktów informacyjnych o UE. Każdy, kto przychodził do Eurobusu, mógł dowiedzieć się, na jakich warunkach Polska przystąpi do UE, poznać korzyści i negatywne konsekwencje integracji.

dla Polski, a negatywna decyzja skończyć się może narastaniem wielu zagrożeń – m.in. izolacji państwa.

Ważnym elementem kampanii obozu pro-unijnego było kierowanie przekazu do ludzi młodych, uświadamiając im przyszłe profity wynikające z członkostwa w Unii i mobilizując tę zazwyczaj obojętną na politykę grupę wyborców do uczestnictwa w głosowaniu.

W przeciwieństwie do kampanii referendalnych prowadzonych przez zwolenników akcesji, kampanie ugrupowań przeciwnych integracji były o wiele skromniejsze – ze względu na słabe zaplecze finansowe i medialne. Na uwagę zasługuje kampania prowadzona przez Ligę Polskich Rodzin, która postawiła na kampanię bezpośrednią i technikę *door to door*³⁹⁷. Z kolei kampania eurosceptycznej Samoobrony RP koncentrowała się wokół podnoszenia tematu renegocjacji warunków przystąpienia Polski do UE przy jednoczesnym wskazywaniu braku poparcia dla Polski w UE w ówczesnej sytuacji³⁹⁸.

Na tle wymienionych wcześniej kampanii, zarówno kampania LPR jak i kampania Samoobrony RP wypadły raczej słabo i nie były w stanie przebić się przez o wiele liczniejsze elementy zwolenników integracji Polski z Unią Europejską.

Obóz przeciwników integracji w swej taktyce koncentrował się na wzbudzaniu obaw i wrogich postaw związanych z ewentualnie negatywnym wpływem akcesji na różne sektory polskiej gospodarki, a także na wzrost cen. Oprócz tego wzbudzając dyskusję ideologiczną i emocjonalną, posługiwano się argumentami o charakterze etyczno-moralnym, twierdząc, że akcesja do Unii może doprowadzić do liberalizacji przepisów dotyczących aborcji czy też legalizacji eutanazji, że umożliwiające będzie zawieranie małżeństw homoseksualnych, grożono wykupem polskich ziem

³⁹⁷ Giertych: 200 tys. osób w kampanii przeciwko integracji z UE. *Gazeta.pl*. 16.01.2003. URL: <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,52981,1272949.html> (data odwołanie do zasobu: 17.12.2009).

³⁹⁸ Na pytanie: co by musiało się stać, by Samoobrona powiedziała tak w referendum? Andrzej Lepper – lider Samoobrony twierdził, że «warunek podstawowy to jest szansa na wykorzystanie mocy produkcyjnych polskiego przemysłu i rolnictwa. Jeżeli my zgadzamy się na to, byśmy jeszcze obniżyli w Polsce produkcję stali o 10 %, wydobyć węgla, zamykali kolejne kopalnie, to my się na to nigdy nie zgodzimy. Na pewno na kongresie Samoobrony, który odbędzie się 24 maja decyzja zapadnie, jeżeli nie będzie żadnych zmian, na nie. A dzisiaj dziennikarzy, żeby była jasność, żeby radiosłuchacze słyszeli zapraszam na konferencję prasową na temat Iraku, bo to jest temat ważny dzisiaj; Samoobrona broni swojego imienia. Rozmowa Małgorzaty Słomkowskiej i Henryka Szrubarza z Andrzejem Lepperem. *Polskie Radio Jedyńka*. 18.03.2003. URL: <http://www.polskieradio.pl/jedynka/sygnalydnia/artukul6484.html> (data odwołanie do zasobu: 13.12.2009).

przez Niemców czy utratą suwerenności państwowej. Wykorzystywano przy tym wiele mówiące hasło: «Wczoraj Moskwa, jutro Bruksela»³⁹⁹.

Znamiennym jest zapewne fakt, iż jeden z najbardziej krytycznych wobec Unii polityków – lider Samoobrony Andrzej Lepper – prowadził o wiele bardziej stonowaną i mniej agresywną kampanię niż to miało miejsce w przypadku LPR. Lepper twierdził – jak wspomniano wcześniej, że nie jest zwolennikiem członkostwa Polski w strukturach UE pod wynegocjowanymi uprzednio warunkami, w związku z tym Samoobrona domagała się renegocjacji warunków akcesji – szczególnie w dziedzinie rolnictwa⁴⁰⁰. Ugrupowanie prowadziło swoją kampanię pod enigmatycznym hasłem «Wybór należy do Ciebie».

Jeśli chodzi o środki społecznego przekazu, to jedynym medium wykazującym silne anty-unijne stanowisko, było Radio Maryja, mocno wspierające obóz przeciwny integracji. Wydaje się, że anty-europejski głos Radia Maryja był spójnym i zorganizowanym głosem na ten temat, słyszalnym w środowiskach katolickich. Drugim niezwykle istotnym czynnikiem mogła być opinia Jana Pawła II wygłoszona do Narodowej Pielgrzymki Polaków na dwa tygodnie przed głosowaniem akcesyjnym⁴⁰¹. Podczas swojego wystąpienia papież wyraźnie wskazał miejsce Polski w strukturach europejskich. Przemówienie Jana Pawła II, w którym w tak jednoznaczny sposób poparł wejście Polski do Unii Europejskiej,

³⁹⁹ Szerzej na temat kampanii i argumentacji przeciwników Unii na stronie internetowej. URL: http://www.naszawitryna.pl/index_europa_16.html (data odwołania do zasobu: 09.10.2009).

⁴⁰⁰ Stanowisko partii Samoobrona RP w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na wynegocjowanych warunkach. Warszawa, maj 2003. URL: <http://www.samoobrona.pl> (data odwołania do zasobu: 12.04.2007).

⁴⁰¹ «Dziś, kiedy Polska i inne kraje byłego Bloku Wschodniego wkraczają w struktury Unii Europejskiej, powtarzam te słowa. Nie wypowiadam ich, aby zniechęcać. Przeciwnie, aby wskazać, że te kraje mają do spełnienia ważną misję na Starym Kontynencie. Wiem, że wielu jest przeciwników integracji. Doceniam ich troskę o zachowanie kulturalnej i religijnej tożsamości naszego Narodu. Podziwiam ich niepokoję związane z gospodarczym układem sił, w którym Polska – po latach rabunkowej gospodarki minionego systemu – jawi się jako kraj o dużych możliwościach, ale też o niewielkich środkach. Muszę jednak podkreślić raz jeszcze, że Polska zawsze stanowiła ważną część Europy i dziś nie może wyłączać się z tej wspólnoty, która wprawdzie na różnych płaszczyznach przeżywa kryzysy, ale która stanowi jedną rodzinę narodów, opartą na wspólnej chrześcijańskiej tradycji. Wejście w struktury Unii Europejskiej, na równych prawach z innymi państwami, jest dla naszego Narodu i bratnich narodów słowiańskich wyrazem jakiejś dziejowej sprawiedliwości, a z drugiej strony może stanowić ubogacenie Europy. Europa potrzebuje Polski», Europa potrzebuje Polski, Polska potrzebuje Europy. Ojciec Święty Jan Paweł II do uczestników narodowej pielgrzymki do Rzymu 19 maja 2003 r. URL: <http://nowezycie.archidiecezja.wroc.pl/numery/062003/01.html> (data odwołania do zasobu: 10.11.2009); Papież: Europa potrzebuje Polski. Polska potrzebuje Europy. 19.05.2003. URL: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/papiez;europa;potrzebuje;polski;polska;potrzebuje;europy;130,0,59266.html> (data odwołania do zasobu: 10.10.2009).

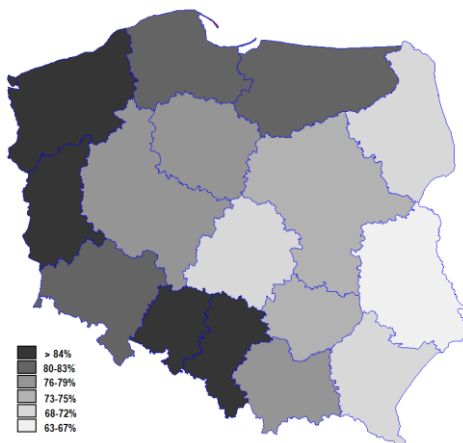
zdominowało przedreferendalną kampanię praktycznie tuż przed jej zakończeniem. Jak zaznaczono w «Tygodniku Powszechnym», *najbardziej spektakularnym i zaskakującym efektem było osłabienie antyunijnej retoryki Radia Maryja*⁴⁰².

W kontekście całej kampanii, interwencja polskiego papieża okazała się jednym z najważniejszych wydarzeń. Po pierwsze dlatego, że ponad 90 % Polaków deklaruje się jako katolicy, a po drugie dlatego, że Jan Paweł II jest uważany za niekwestionowany autorytet moralny niemal dla całego społeczeństwa. Słowa papieża mogły być traktowane bardzo poważnie przez wielu Polaków.

Wyniki głosowania w referendum. Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej odbyło się w dniach – 7 i 8 czerwca 2003 r. Polscy wyborcy odpowiadali na następujące pytanie: *Czy wyraża Pan/Pani zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?* Zgodnie z informacją Państwowej Komisji Wyborczej⁴⁰³ głosowanie przeprowadzono w 25 165 obwodach głosowania, a uprawnione do głosowania były 29 868 474 osoby. W oparciu o informacje z protokołów głosowania dostarczonych przez komisarzy wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza w obwieszczeniu z dnia 9 czerwca podała, że w głosowaniu wzięło udział 17 578 818 wyborców, a zatem frekwencja wyniosła 58,85 %. W referendum ponad 13 mln uprawnionych do głosowania obywateli wyraziło się pozytywnie w sprawie ratyfikowania *Traktatu*, co stanowiło 77,45 % wszystkich oddanych ważnie głosów. Przeciwnej odpowiedzi udzieliły niecałe 4 mln uczestników, co stanowiło 22,55 % głosów ważnych. W związku z tym, że w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum został uznany za wiążący.

⁴⁰² «W czwartek o. Rydzyski na antenie toruńskiej rozgłosił m.in.: «Radio Maryja jest radiem katolickim. Jeżeli Ojciec Święty coś mówi, to my nie dyskutujemy z Ojcem Świętym i nie komentujemy jego wypowiedzi. My chcemy zgłębić jego naukę. (...) Bardzo proszę słuchaczy Radia Maryja: jeśli telefonujecie, nie róbcie kampanii w tę, czy tamtą stronę. (...) Pewien biskup powiedział o Unii Europejskiej: ta struktura nie jest niebem, kto tak mówi, kłamie. Nie jest też piekłem. Na pewno czyściec. Dla nas to może być wielki czyściec. (...) Być może mamy pewien czyściec przeżyć», Unijny czyściec. «Tygodnik Powszechny». 1 czerwca 2003. Nr 22 (2812). URL: <http://www.tygodnik.com.pl/tp/2812/religia01.php> (data odwołania do zasobu: 13.12.2009).

⁴⁰³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 103, poz. 953.



Mapa 11.1. Poparcie dla integracji Polski z UE wyrażone w referendum⁴⁰⁴

Województwa ulokowane w zachodniej części kraju miały wyższą frekwencję niż te na wschodzie kraju, co bardzo dobrze uwidocznione jest na mapie 11.1. W czterech województwach w Polsce frekwencja wyborcza przekroczyła próg 60 % (woj. pomorskie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie), natomiast najwyższą partycypację odnotowano w województwie pomorskim. Wysoka – 59–58 % frekwencja osiągnięta została na Mazowszu, w Małopolsce, na Ziemi Lubuskiej oraz na Pomorzu Zachodnim.

Jeśli chodzi o poparcie w referendum dla integracji Polski z Unią Europejską, to podobnie jak w przypadku frekwencji, na mapie rysuje się widoczny podział na dwie części kraju – zachodnią i północną, w której zdecydowana większość wyborców to zwolennicy UE oraz część wschodnią i południową – bardziej sceptyczną (choć większość uczestników głosowania w referendum udzieliła odpowiedzi «Tak»).

Podpisanie traktatu akcesyjnego i przystąpienie Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. W związku z tym, iż Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 16 lipca 2003 r. stwierdził ważność referendum akcesyjnego⁴⁰⁵, jego wynik był wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią

⁴⁰⁴ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁴⁰⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2003 roku w przedmiocie ważności referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, wyznaczonego na dzień 8 czerwca 2003 roku, w którym głosowanie przeprowadzono w dniach 7 i 8 czerwca 2003 roku, Dz.U. Nr 126, poz. 1170.

pozytywną, to Prezydent RP uzyskał zgodę na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Polski do UE. Podczas uroczystości ogłoszenia oficjalnych wyników referendum akcesyjnego Aleksander Kwaśniewski powiedział: «Oto w sali Zamku Królewskiego w Warszawie mówimy o wielkiej dla Polski wiadomości – o zgodzie na przystąpienie do struktur Unii Europejskiej. Zostałem upoważniony do ratyfikowania Traktatu Akcesyjnego (...). Oczywiście z najwyższą radością ten obowiązek wypełnię, także z przekonaniem, że w mojej ośmioletniej historii prezydentury będzie to dokument najbardziej doniosły, który będzie decydować w najpełniejszym sensie tego słowa o naszych wspólnych dobrych losach»⁴⁰⁶. Ostatecznie dnia 23 lipca 2003 r. Prezydent RP ratyfikował Traktat Akcesyjny, natomiast 5 sierpnia tegoż roku Rządowi Republiki Włoskiej został złożony dokument ratyfikacyjny⁴⁰⁷. Tym samym zostały spełnione wszystkie warunki formalne i dnia 1 maja 2004 r. Polska stała się państwem członkowskim UE.

Wybory do PE jako zwieńczenie procesu integracji. Wybory z czerwca 2004 r. były pierwszymi wyborami o charakterze europejskim w Polsce, jednak w praktyce były już drugą okazją dla aktorów polskiej sceny politycznej, by zaprezentować swoje opinie na temat spraw związanych z integracją europejską.

Z perspektywy Polski i pozostałych dziewięciu nowych państw członkowskich pierwsze wybory tzw. europejskie – przeprowadzone rok po referendum akcesyjnym i kilka tygodni po oficjalnym «wejściu» do Unii Europejskiej – były bez wątpienia wydarzeniem historycznym. Ponadto, warto zauważyć, iż podobnie jak to miało miejsce przy okazji referendum w sprawie akcesji Polski do Unii, wyborom do PE próbowano nadać rangę symboliczną, a «poszczególne europejskie rodziny polityczne z dużym wyprzedzeniem kalkulowały podział miejsc, jaki ukształtuje się w wyniku przyłączenia nowych państw członkowskich UE»⁴⁰⁸. Wybory roku 2004 były szóstymi z kolei wyborami do PE, ale po raz pierwszy miało w nich możliwość uczestniczyć około 450 mln uprawnionych do głosowania z tak wielu państw europejskich. Przyznać jednak należy za Mateuszem

⁴⁰⁶ Referendum ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – 8 czerwca 2003 roku / red. F. Rymarz. Warszawa, 2003. S. 59–60.

⁴⁰⁷ Oświadczenie rządowe z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie mocy obowiązującej Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku, Dz.U. Nr 90, poz. 865.

⁴⁰⁸ Fałkowski M. Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004: problem frekwencji oraz znaczenie dla polskich wyborców i krajowej sceny politycznej. *Analizy i Opinie*. 11.06.2003. Warszawa. S. 1.

Falkowskim, iż – zarówno dla społeczeństwa, jak i dla aktorów życia politycznego czy przedstawicieli mediów – kwestia wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2004 była swoistą *terra incognita* – dziedziną jak dotąd nieznaną, obszarem, który miał być obserwowany, analizowany, «badany» po raz pierwszy w historii⁴⁰⁹.

O wadze i znaczeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego często wypowiadała się w tamtym okresie ówczesna komisarz, członek Komisji Europejskiej przy francuskim komisarzu ds. handlu Pascalu Lamy – Danuta Hübner. Na kilka dni przed 13 czerwca zaznaczała, iż wybory roku 2004 są «szczególne pod względem skali i różnorodności. Po raz pierwszy pięcioletni mandat w celu budowania wspólnej, nowej Europy uzyska aż 732 deputowanych»⁴¹⁰. Hübner przekonywała, że wybory polskich przedstawicieli do PE powinny być swoistym potwierdzeniem przywiązania Polaków do demokracji parlamentarnej i dają nowoprzyjętym państwom UE duże szanse wpływania na sprawy Europy, na kierunki polityki europejskiej oraz «na to, by Europa była wiodącą siłą w rozwiązywaniu problemów globalnych»⁴¹¹.

Kampania wyborcza przed wyborami do Parlamentu Europejskiego była krótka i nie odzwierciedlała w swojej treści istoty wyborów europejskich. W tym kontekście zaznaczyć należy, że sytuacja towarzysząca wyborom do PE była całkowicie różna od tej przed referendum akcesyjnym w 2003 r.

Pierwszą istotną – jak się wydaje – różnicą był fakt, iż wyborów do PE nie charakteryzował walor historycznej niepowtarzalności. Jak przy okazji każdego innych wyborów, społeczeństwo doskonale zdawało sobie sprawę, że wybory są cykliczne i powtarzają się co kilka lat. Drugim elementem różnicującym, który był niejako konsekwencją poprzedniego to fakt, iż w wyniku wyborów do PE nie towarzyszyła cecha nieodwracalności. Po kilku latach od wyboru konkretnych deputowanych istnieje bowiem możliwość ich zmiany. Ponadto warto podkreślić, iż mimo efektu nowości, który niewątpliwie towarzyszył elekcji do PE, ważnym czynnikiem była waga samych wyborów. Wybory europejskie traktowane są (nie tylko w Polsce⁴¹², ale i w innych państwach Europy) jako tzw. *second-order elections*⁴¹³, czyli wybory o mniejszej randze, wybory «drugiego rzędu».

⁴⁰⁹ Tamże. S. 1.

⁴¹⁰ Hübner D. Sztuka dojrzałości i mądrego wyboru. «*Rzeczpospolita*». Z dnia 09.06.2004 r., URL: http://www.rzeczpospolita.pl/dodatki/wyborype_040609/wyborype_a_1.html (data odwołania do zasobu: 29.01.2010).

⁴¹¹ Tamże.

⁴¹² Najważniejszymi w opinii społecznej wyborami w Polsce są wybory prezydenckie, następnie parlamentarne i samorządowe.

⁴¹³ Termin *second-order elections* po raz pierwszy został użyty przez Karlheinz Reif i Hermanna Schmidt w 1980 r. w tekście pt. «Nine second-order national elections – A

We wszystkich państwach UE frekwencja była dość niska i wyniosła ok. 45 %. Niemniej jednak średnia frekwencja wśród 10 nowych członków UE była znacznie niższa od przeciętnej – 40,31 %. Polska miała drugi najniższy wynik – 20,87 %.

Żadne wybory w III RP nie spotkały się z tak słabym zainteresowaniem obywateli i nie miały tak niskiej frekwencji. Zgodnie z deklaracjami osób, które nie uczestniczyły w wyborach do PE, zniechęcenie spowodowane istniejącą w kraju sytuacją polityczną było główną przyczyną ich absencji. Jak podaje A. Cybulska, co piąty wyborca (21 %) zrezygnował z wyborów z powodu przekonania, że wybory do PE posłużyły do zdobycia dobrze płatnych i prestiżowych posad. Pozostałe 18 % respondentów nie znalazło na listach żadnych kandydatów, których mogliby poprzeć i dlatego też zrezygnowało z pójścia do urn wyborczych. Co siódmy niedoszły wyborca nie głosował z powodu niezajomości programów komitetów wyborczych i poszczególnych kandydatów oraz ich celów w pracach PE⁴¹⁴.

Podsumowanie. W 1989 roku został zapoczątkowany w Polsce zasadniczy etap zmian systemowych, który nazywany jest transformacją systemową. Przebudowie uległa praktycznie każda sfera życia publicznego. W ramach priorytetów polityki zagranicznej znalazła się kwestia przynależności do NATO i Unii Europejskiej. Osiągnięcie wskazanych celów wymagało ogromnego wysiłku organów państwowych, jak i samych obywateli. Ostatecznie z dniem 1 maja 2004 roku Polska stała się państwem członkowskim UE. Było to definitywne zerwanie z ukształtowanym po II wojnie światowej ładem jałtańsko-poczdamskim, w efekcie którego Polska na kilka dziesięcioleci – wbrew woli zdecydowanej większości obywateli – znalazła się w strefie wpływów Związku Radzieckiego. Tym samym rozpoczął się nowy etap w historii Polski, jak i całej Europy.

conceptual framework for the analysis of European election results» opublikowanym w «European Journal of Political Research». Określenie zostało użyte w kontekście analizy pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 1979 r. w dziewięciu wówczas państwach członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Według podejścia *second-order elections* wybory europejskie postrzegane były przez elektorat, partie polityczne czy media jako mniej ważne od *first-order elections*, czyli od wyborów krajowych, w których wyborcy mają wpływ na skład parlamentu oraz rządu. Cechami charakterystycznymi wyborów «drugiego rzędu» są m.in.: niższa niż w wyborach krajowych spodziewana frekwencja wyborcza, wyborcy są bardziej skłonni do głosowania na tzw. partie protestu lub te, które są na peryferiach sceny politycznej a nie na partie, które odgrywają największą rolę w życiu politycznym, wyborcy «wykorzystują» wybory *second-order* do ukarania lub nagrodzenia partii rządzących; Reif K., Schmitt H. Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*. 1980. Vol. 8. Nr 1. S. 3–44.

⁴¹⁴ *Opinia społeczna po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, (06. 2004), CBOS.

Розділ XIII

PARLAMENTARNE PRAWO WYBORCZE I WYBORY W POLSCE

A. Stelmach

Po 1989 roku prawo wyborcze w Polsce było przedmiotem ożywionych dyskusji i sporów politycznych. Ich efektem były częste zmiany nie tylko szczegółowych rozwiązań stosowanych w wyborach, ale również poważne zmiany zasad. Tylko dwie ordynacje wyborcze wykazały dużą stabilność. Nie zmieniono podstawowych zasad w zakresie wyboru Prezydenta RP oraz deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Ale nawet w tych przypadkach dokonywano nowelizacji ordynacji, z tym, iż dotyczyły one tylko kwestii szczegółowych, mających na celu udoskonalenie i doprecyzowanie przepisów bez zmiany ich istoty.

1. Podstawy prawne wyborów w Polsce. Najpoważniejszym zmianom ulegały zasady wyborów posłów na Sejm. Po częściowo demokratycznych zasadach zastosowanych w 1989 roku, będących konsekwencją politycznego kompromisu zawartego przy Okrągłym Stole⁴¹⁵, całkowicie demokratyczne zasady wprowadzono do ordynacji w 1991 roku⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Okrągły Stół to obiegowe określenie paktu politycznego zawartego pomiędzy kierownictwem partii komunistycznej a przedstawicielami opozycji politycznej z «Solidarnością» na czele. Obrady Okrągłego stołu trwały od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku. Ich postanowienia zaowocowały częściowo demokratycznymi wyborami parlamentarnymi w czerwcu 1989 roku oraz zmianą ustroju politycznego.

⁴¹⁶ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252.

Zastosowane wówczas proporcjonalne prawo wyborcze, przy braku ustawowych ograniczeń w dostępie do mandatów nawet ugrupowaniom, które uzyskały stosunkowo niewielką liczbę głosów, doprowadziło do bardzo silnej atomizacji parlamentu. Do Sejmu weszli wówczas przedstawiciele 29 różnych komitetów wyborczych a minimalna zwycięska koalicja musiała składać się aż z 6 partii politycznych⁴¹⁷. Efektem tego rozdrobnienia były ogromne problemy ze sformowaniem rządu. W ciągu dwuletniej kadencji Sejmu, bo została ona skrócona przez prezydenta Lecha Wałęsę, czterokrotnie podejmowano próby utworzenia Rady Ministrów. Z tego tylko dwie próby dały efekt w postaci rządu. Dwóm desygnowanym na premiera politykom nie udało się utworzyć gabinetu⁴¹⁸.

Sejm I kadencji uchwalił w połowie 1993 roku nową ordynację wyborczą⁴¹⁹. Zachowano w niej dotychczasowe zasady prawa wyborczego. Wprowadzono jednak kilka szczegółowych rozwiązań, które w konsekwencji znacznie utrudniły wejście do niższej izby parlamentu mniejszym ugrupowaniom politycznym.

Tabela 13.1
Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 19 września 1993 roku⁴²⁰

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Senacie
1	2	3	4	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	20,41	37,2	171	37
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	15,40	28,7	132	36
Unia Demokratyczna (UD)	10,59	16,1	74	4
Unia Pracy (UP)	7,28	8,9	41	3
Konfederacja Polski Niepodległej (KPN)	5,77	4,8	22	-
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (BBWR)	5,41	3,5	16	2
Mniejszość Niemiecka	0,62	0,87	4	1

⁴¹⁷ Stelmach A. Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzyacji systemowej. *Problemy Humanistyki*. 1997. Nr 2. S. 61.

⁴¹⁸ Misję utworzenia rządu otrzymał B. Geremek oraz W. Pawlak. W obydwu przypadkach desygnowani zrezygnowali z tworzenia rządu.

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205.

⁴²⁰ Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Obwieszczenie PKW z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. *Monitor Polski*. 1993, Nr 50, poz. 470.

1	2	3	4	5
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy «Solidarność»	4,9			9
Kongres Liberalno Demokratyczny (KLD)	3,99			1
Katolicki Komitet Wyborczy OJCZYŻNA	6,37			1
Polskie Stronnictwo Ludowe – Porozumienie Ludowe (PSL-PL)	2,37			1
Porozumienie Centrum – Zjednoczenie Polskie (PC-ZP)	4,42			1
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych «Solidarność» (NSZZ RI «S»)				1
Niezależni				3
Inni razem	34,52			

Rozwiązania przyjęte w nowej ordynacji do Sejmu zdecydowanie preferowały ugrupowania większe, kosztem małych i średnich. Wprawdzie zastosowane regulacje obniżyły znacznie reprezentatywność Sejmu, ale doprowadziły do stabilizacji politycznej parlamentu. W latach 1993–1997 w Polsce funkcjonowały trzy rządy, ale przez całą kadencję władzę sprawowała ta sama koalicja⁴²¹. Jeszcze bardziej stabilny, przynajmniej formalnie, okazał się parlament wybrany w 1997 roku. Przy zastosowaniu dotychczasowej ordynacji wyborczej władzę ponownie przejęła prawica z Akcją Wyborczą Solidarność na czele⁴²². Utworzony po wyborach rząd Jerzego Buzka przetrwał całą kadencję.

Tabela 13.2
Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 21 września 1997 r.⁴²³

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Senacie
1	2	3	4	5
Akcja Wyborcza Solidarność (AWS)	33,83	43,7	201	51
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	27,13	35,7	164	28

⁴²¹ Była to koalicja lewicowa składająca się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

⁴²² Początkowo Akcja Wyborcza Solidarność tworzyła rząd koalicyjny z Unią Wolności. Następnie, po rozpadzie koalicji, AWS rządziła samodzielnie. Był to rząd mniejszościowy.

⁴²³ Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

1	2	3	4	5
Unia Wolności (UW)	13,37	13,0	60	8
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	7,31	5,9	27	3
Ruch Odbudowy Polski (ROP)	5,56	1,3	6	5
Mniejszość Niemiecka	0,39	0,4	2	–
Niezależni				5
Inni	12,41			

Kolejną, nową ordynacją wyborczą, uchwalił parlament w 2001 roku⁴²⁴. Zmiany nie miały zasadniczego charakteru. Najważniejsza dotyczyła likwidacji list ogólnopolskich. Obsadzanych wcześniej z tych list 69 mandatów rozdzielono pomiędzy 41 okręgów wyborczych. W ten sposób zlikwidowano możliwość wejścia do Sejmu osób, które nie zostały pozytywnie ocenione przez wyborców i uzyskały mniej głosów niż ich konkurenci z tych samych list okręgowych. Powszechnie listy ogólnopolskie uważane były za «boczną furtkę» pozwalającą na dostanie się do Sejmu osób, które nie cieszyły się poparciem wyborców.

Zmieniono również system przeliczania głosów na mandaty. Dotychczasową metodę d'Hondta zastąpiono bardziej korzystną dla grupowań średniej wielkości zmodyfikowaną (skandynawską) metodą Sainte-Laguë. Metoda ta była zastosowana tylko w 2001 roku. Już rok później Sejm zdecydował o powrocie do metody d'Hondta. Jest ona stosowana w Polsce do chwili obecnej.

Tabela 13.3
Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 23 września 2001 roku⁴²⁵

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Sejmie	Liczba mandatów w Senacie
1	2	3	4	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy (SLD – UP)	41,04	46,96	216	75

⁴²⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, nr 46, poz. 499.

⁴²⁵ Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

1	2	3	4	5
Platforma Obywatelska (PO)	12,68	14,13	65	–
«Samoobrona»	10,20	11,52	53	2
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	9,50	9,57	44	-
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	8,98	9,13	42	4
Liga Polskich Rodzin (LPR)	7,89	8,26	38	2
Komitet Wyborczy Wyborców «Mniejszość Niemiecka»	0,36	0,43	2	–
Blok Senat 2001	–	–	–	15
Niezależni	–	–	–	2
Inni	9,35	–		

Znacznie mniej dynamiczne były zmiany regulacji prawnych wyborów do Senatu, wyższej izby parlamentu. Pierwsze wybory do Senatu po II wojnie światowej odbyły się w czerwcu 1989 roku. Miały one już wtedy w pełni demokratyczny charakter. Zgodnie z obowiązującymi w PRL zasadami prawa wyborczego wybory oparte były na zasadzie większości bezwzględnej. W wielomandatowych okręgach wyborczych za wybranych uznawano tych kandydatów, którzy kolejno otrzymali najwięcej głosów i mieścili się w liczbie mandatów przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym⁴²⁶. Musieli oni jednak spełnić także drugi warunek, a mianowicie uzyskać ponad 50 % głosów wyborców w swoim okręgu wyborczym. Taki system musiał przewidywać drugą turę głosowania, która odbywała się w przypadku, kiedy żaden z kandydatów, lub mniejsza ich liczba niż przewidzianych do obsadzenia mandatów z tego okręgu, nie uzyskał ponad 50 % głosów. Do kolejnego etapu głosowania przechodzili ci kandydaci, którzy w turze pierwszej uzyskali największą liczbę głosów. W turze drugiej liczba kandydatów była zawsze dwukrotnie większa niż liczba pozostałych do obsadzenia mandatów w danym okręgu wyborczym. W drugiej turze głosowani zrezygnowano już z wymogu większości bezwzględnej. Mandaty otrzymywali ci kandydaci, którzy kolejno otrzymali największą liczbę głosów i mieścili się w liczbie mandatów pozostałych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym.

⁴²⁶ Okręgi wyborcze do Senatu pokrywały się z obszarem województwa, czyli było ich 49. Z każdego okręgu wyborczego (województwa) wybierano dwóch senatorów. Tylko z dwóch największych województw: warszawskiego i katowickiego, po trzech senatorów.

Od pierwszej po II wojnie światowej elekcji do Senatu w 1989 roku zasady prawa wyborczego uległy tylko raz istotnej zmianie. Już w 1991 roku zmieniono zasadę większości bezwzględnej na rzecz większości względnej⁴²⁷. Przez dwadzieścia lat ordynacja wyborcza do wyższej izby parlamentu ulegała modyfikacji tylko w tych regulacjach, które odnosiły się do ogólnych zasad przeprowadzania wyborów parlamentarnych. Dopiero Kodeks wyborczy⁴²⁸ dokonał istotnych zmian w dotychczasowych zasadach. Przede wszystkim wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze oraz zachowano zasadę większości względnej.

Układ sił politycznych w Senacie podlegał dużej dynamice. W 1989 roku 99 senatorów było wybranych z list Komitetów Obywatelskich utworzonych przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy «Solidarność». Tylko jeden senator był deputowanym niezależnym. Układ sił politycznych w Senacie w kolejnych kadencjach zmieniał się dosyć dynamicznie. W roku 1991 senatorowie wywodzili się aż z 12 komitetów wyborczych i jeszcze było 7 senatorów niezależnych. W 1993 roku wyborcy zdecydowali o wejściu do Senatu przedstawicieli również 12 komitetów wyborczych oraz 3 kandydatów niezależnych. W wyniku następnych wyborach w 1997 roku, w Senacie znaleźli się przedstawiciele tylko 5 komitetów wyborczych oraz 5 senatorów niezależnych. Podobne rezultaty, jeżeli chodzi o liczbę reprezentowanych komitetów wyborczych, dała elekcja w 2001 roku. Wtedy do Senatu weszło również 2 senatorów niezależnych. Wybory w 2005 roku nie zmieniły tych proporcji. Nadal w Senacie reprezentowanych było 5 komitetów wyborczych i 5 niezależnych senatorów.

Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 25 września 2005 r.⁴²⁹ *Tabela 13.4*

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów w Senacie
1	2	3	4	5
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	26,99	33,70	155	49
Platforma Obywatelska (PO)	24,14	28,91	133	34

⁴²⁷ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1994, Nr 51, poz. 224, tekst jednolity, art. 17.

⁴²⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy. Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.

⁴²⁹ Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

1	2	3	4	5
Samoobrona RP	11,41	12,17	56	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	11,31	11,96	55	-
Liga Polskich Rodzin (LPR)	7,97	7,39	34	7
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	6,96	5,43	25	2
Komitet Wyborczy «Mniejszość Niemiecka»	0,29	0,43	2	-
Niezależni				5
Inni	10,93			

Zmianę przyniósł dopiero rok 2007, kiedy to w Senacie znaleźli się tylko przedstawiciele Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości oraz jeden kandydat niezależny. Ostatnie wybory do Senatu w roku 2011 dały rezultat w postaci reprezentacji 3 komitetów wyborczych oraz 4 senatorów niezależnych.

Tabela 13.5.
Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 21 października 2007 r.⁴³⁰

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów w Senacie
Platforma Obywatelska (PO)	41,51	45,43	209	60
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	32,11	36,08	166	39
Lewica i Demokraci (LiD) ⁴³¹	13,15	11,52	53	-
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	8,91	6,74	31	-
Komitet Wyborczy «Mniejszość Niemiecka»	0,20	0,22	1	-
Niezależni				1
Inni	4,12			

⁴³⁰ Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

⁴³¹ Koalicyjny Komitet Wyborczy w którego skład wchodziły: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy, Socjaldemokracja Polska, Partia Demokratyczna demokracji.pl.

Tabela 13.6

Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z 9 października 2011 r.⁴³²

Komitet wyborczy	% uzyskanych głosów	% uzyskanych mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów w Senacie
Platforma Obywatelska (PO)	39,18	45,00	207	63
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	29,89	34,13	157	31
Ruch Palikota	10,02	8,70	40	-
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	8,36	6,09	28	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	8,24	5,87	27	
Komitet Wyborczy «Mniejszość Niemiecka»	0,19	0,22	1	-
Obywatele do Senatu				1
Niezależni				3
Inni	4,12			

2. Zarządzanie wyborów. Wybory do Sejmu i Senatu zawsze odbywają się w tym samym terminie. Według ordynacji z 1991 roku Prezydent RP zarządzał wybory nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji Sejmu, wyznaczając datę wyborów na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w ostatnim miesiącu upływającej kadencji Sejmu. Zarządzenie Prezydenta ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP najpóźniej w 115 dniu przed wyborami⁴³³. W razie rozwiązania Sejmu przed końcem kadencji, Prezydent najpóźniej w 7 dniu od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu zarządza wybory, wyznaczając ich datę na dzień ustawowo wolny od pracy przypadający w ciągu czterech miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu⁴³⁴.

Zgodnie z ordynacją z 1991 roku głosowanie odbywało się w godzinach od 6.00 do 20.00.

Ordynacja wyborcza z 1993 roku stwierdzała, że dniem wyborów jest dzień wolny od pracy przypadający w ciągu miesiąca poprzedzającego

⁴³² Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

⁴³³ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, wyd. cyt., art.4.2.

⁴³⁴ Tamże, art. 5, ust. 1.

upływ kadencji Sejmu. Ordynacja przewidywała, iż w przypadku rozwiązania Sejmu przed terminem wybory musiały odbyć się nie wcześniej niż 3 miesiące i nie później niż 4 miesiące od zakończenia kadencji. Głosowanie odbywało się jednego dnia w godzinach od 6.00 do 22.00. Za granicą i na statkach morskich głosowano w godzinach 6.00–20.00. Koniec głosowania nie mógł nastąpić później niż w kraju.

Ordynacja z 2001 r. stanowiła, iż wybory zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze postanowienia, nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu⁴³⁵. W razie skrócenia kadencji Sejmu na mocy jego uchwały lub na mocy postanowienia Prezydenta, zarządza on wybory, wyznaczając ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od wejścia w życie uchwały Sejmu lub ogłoszenia postanowienia Prezydenta⁴³⁶.

Zgodnie z przepisami z 2001 roku głosowanie odbywało się jednego dnia w godzinach od 6.00 do 20.00. W głosowaniu za granicą przewidywano te same godziny otwarcia lokali wyborczych. Jeżeli głosowanie miało być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.

Również Kodeks wyborczy z 2011 roku stanowi, iż wszystkie wybory w Polsce odbywają się w dniu wolnym od pracy. Przewiduje on jednocześnie, iż organ zarządzający wybory może postanowić, że głosowanie przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni. W takim przypadku termin głosowania ustala się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający.

Jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia, głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7.00 do 21.00. Jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni, głosowanie odbywa się pierwszego i drugiego dnia bez przerwy od godziny 7.00 do 21.00; przerwa następuje od godziny 21.00 pierwszego dnia do godziny 7.00 drugiego dnia⁴³⁷.

Podobnie jak miało to miejsce w regulacji z 2001 roku, również Kodeks wyborczy przewiduje, że wybory do Sejmu zarządza Prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu, wyznaczając je na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu.

⁴³⁵ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, nr 46, poz. 499, wyd. cyt, art. 9, ust. 1.

⁴³⁶ Tamże, art. 10, ust. 1.

⁴³⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy. Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, wyd. cyt, art. 39, ust. 3.

3. Kadencja Sejmu i Senatu. Ordynacja wyborcza z 1991 roku stanowiła, iż kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia Sejmu i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwsze posiedzenie Sejmu następnej kadencji. Z kolei ordynacja wyborcza z 1993 roku przewidywała, że kadencja Sejmu trwa 4 lata od dnia wyborów.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku stwierdza, iż kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji⁴³⁸. Tak też tę kwestię regulowała ordynacja wyborcza z 2001 roku oraz tak stanowi Kodeks wyborczy z 2011 roku.

4. Okręgi wyborcze. Kolejna kwestia, na którą warto zwrócić uwagę, dotyczy wielkości okręgów wyborczych, czyli liczby wybieranych z nich deputowanych. Na pozór jest to sprawa mało istotna, jednak ma poważne znaczenie praktyczne. Im bowiem mniejsza liczba mandatów do obsadzenia w konkretnym okręgu wyborczym, tym mniejsza szansa na jego obsadzenie przez mniejsze ugrupowania. Ich szanse rosną wraz ze wzrostem liczby mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym.

Ordynacja wyborcza z 1991 roku zakładała podział kraju na 37 okręgów wyborczych. Najmniejsze liczyły po 7 mandatów a największe po 17. Z okręgu średniej wielkości wybierano 10–11 posłów (średnio 10,5). W 1993 roku kraj podzielono na 52 okręgi wyborcze obejmujące od 3 do 17 mandatów. Oznaczało to, iż z jednego okręgu było wybieranych mniej posłów niż w poprzednich wyborach. Średnia wielkość okręgu wyborczego to 7,5 mandatu. Było to rozwiązanie bardzo korzystne dla dużych komitetów wyborczych.

Prawo wyborcze z 2001 roku dokonało kolejnej zmiany liczby i wielkości okręgów wyborczych. Kraj podzielono na 41 okręgów wyborczych obejmujących od 7 do 19 mandatów. Średnia liczba wybieranych posłów z okręgu wynosi więc nieco ponad 11. Taki podział kraju na okręgi wyborcze zachowano również w obowiązującym aktualnie Kodeksie wyborczym⁴³⁹. Jest to rozwiązanie korzystne dla ugrupowań średniej wielkości i dużych. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, iż od 2001 r., kiedy zlikwidowano listy ogólnopolskie, do podziału w okręgach jest 460 mandatów, a nie jak było wcześniej 391.

Od 1989 roku okręgiem wyborczym do Senatu był obszar województwa. Stąd, przy ówczesnym podziale administracyjnym kraju,

⁴³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 98, ust. 1.

⁴³⁹ Z tym, iż liczba obsadzanych mandatów w okręgu wyborczym wynosi od 7 do 20.

tych okręgów było 49. Z każdego z nich wybierano po dwóch senatorów. Tylko z największych województw: warszawskiego i katowickiego, o czym wspomiano już wcześniej, wybierano po trzech senatorów. Taka zasada funkcjonowała do zmiany podziału administracyjnego kraju. Z chwilą zmniejszenia liczby województw do 16 zmieniono obszary poszczególnych okręgów wyborczych.

Według nowej ordynacji wyborczej z 2001 roku, wspólnej dla wyborów do Sejmu i Senatu, kraj został podzielony na 41 okręgów wyborczych do Sejmu i 40 do Senatu. Obszarowo okręgi wyborcze do obydwu izb pokrywały się ze sobą. Z tym wyjątkiem, iż dwa okręgi wyborcze do Sejmu, które utworzono w Warszawie, stanowiły jeden okręg wyborczy do Senatu. Z tego okręgu wybierano 4 senatorów. Wszystkie pozostałe okręgi wyborcze były dwu lub trzymandatowe. Nie zmieniono poza tym żadnych innych zasad wyboru do Senatu.

Wyborca posiadał tyle głosów, ile było mandatów do obsadzenia w jego okręgu wyborczym. Oznaczało to, że w wyborach do Senatu nie występowała zasada równości.

Dopiero Kodeks wyborczy z 2011 roku dokonał zasadniczej zmiany zasad wyboru senatorów. Wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze. Tym samym kraj podzielono na 100 okręgów wyborczych. Wyborca dysponuje jednym głosem i oddaje go na kandydata, którego darzy największym zaufaniem. Mandat uzyskuje ten kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów, nawet jeżeli jest to mniej niż 50 %. Wprowadzono więc zasadę, iż «zwycięzca bierze wszystko». Ten model zakłada, iż wyborca będzie się kierował bardziej sympatiami personalnymi niż partyjnymi. Ma on spowodować, iż nastąpi silniejsza więź między obywatelem a jego reprezentantem w Senacie. Rozwiązanie to powinno sprzyjać lokalnym działaczom politycznym i społecznym a osłabiać monopol partii politycznych na sprawowanie władzy. Nie potwierdziły tego wyniki wyborów z 9 października 2011 roku (porównaj wyniki wyborów przedstawione w tabeli 6).

5. Zgłaszanie kandydatów w wyborach. W 1991 roku, podczas pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych, prawo zgłaszania kandydatów miały partie polityczne, organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy. Czynności wyborcze w imieniu partii i organizacji politycznych oraz organizacji społecznych wykonywały organy uprawnione do ich reprezentowania przy czynnościach prawnych. W przypadku obywateli istniał obowiązek utworzenia komitetu wyborczego. Musiał on spełniać takie wymogi jakie stawiano partiom politycznym. Te przepisy dotyczyły

zarówno wyborów do Sejmu jak i do Senatu⁴⁴⁰. Takie same zasady utrzymano w ordynacji wyborczej z 1993 roku.

Ordynacja wyborcza z 2001 roku wprowadziła pewne zmiany dotyczące podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów w wyborach. Prawo takie posiadały partie polityczne, które mogły też tworzyć koalicyjne komitety wyborcze. Również wyborcy, w liczbie co najmniej 15, mogli utworzyć komitet wyborczy wyborców. Aby taki komitet zarejestrować, założyciele musieli uzyskać pisemne poparcie co najmniej tysiąca wyborców. W ten sposób zlikwidowano możliwość tworzenia komitetów wyborczych przez organizacje społeczne i polityczne, nie będące partiami politycznymi.

Identyczne przepisy obowiązywały dla tworzenia komitetów wyborczych, które zgłaszały kandydatów na senatorów.

Wymóg utworzenia komitetu wyborczego wyborców przez co najmniej 15 osób a następnie uzyskanie dla tego komitetu poparcia tysiąca wyborców, był konsekwentną kontynuacją zasady, iż komitet utworzony przez wyborców musi spełniać takie same wymogi formalne, jak nowo zakładana partia polityczna.

Kodeks wyborczy z 2011 roku podtrzymuje dotychczasowe zasady tworzenia komitetów wyborczych⁴⁴¹.

Według zasad przewidzianych w ordynacji z 1991 roku, komitet wyborczy na liście kandydatów w okręgu musiał umieścić minimum trzy nazwiska. Nie więcej jednak niż tyle, ile było mandatów do obsadzenia w danym okręgu⁴⁴².

Ordynacja wyborcza z 1993 roku wymagała umieszczenia na okręgowej liście kandydatów minimum trzech nazwisk ale nie więcej niż dwukrotność liczby mandatów przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym⁴⁴³.

Zgłaszając listę kandydatów do Sejmu, według zasad ustanowionych w 2001 roku, komitet wyborczy musiał na niej umieścić co najmniej tyle nazwisk, ile było mandatów do obsadzenia w danym okręgu. Na liście mogło znaleźć się nie więcej nazwisk kandydatów niż dwukrotność mandatów będących do obsadzenia w danym okręgu wyborczym.

⁴⁴⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205, wyd. cyt., art. 77.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy. Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112., wyd. cyt., art. 204.

⁴⁴² Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, wyd. cyt., art. 68, ust. 3.

⁴⁴³ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205, wyd. cyt., art. 80, ust. 2.

Pod ogłoszeniem listy kandydatów należało zebrać podpisy wyborców, którzy popierali zgłoszenie takiej listy. Zgodnie z wymogami ordynacji z 1991 roku musiało ich być minimum pięć tysięcy. Następną ordynacją, z 1993 roku, wymóg ten zmniejszała i do zarejestrowania listy wystarczyło poparcie trzech tysięcy wyborców z danego okręgu wyborczego. Od 2001 roku prawo przewiduje ponownie konieczność zebrania pięciu tysięcy podpisów pod ogłoszeniem listy kandydatów.

Od 1991 roku komitet wyborczy zgłaszający kandydata do Senatu musiał pod takim wnioskiem zebrać podpisy poparcia od co najmniej 3 tysięcy wyborców z danego okręgu wyborczego. Jeżeli komitet zgłaszał większą liczbę kandydatów, to musiał zebrać osobno podpisy poparcia pod każdą zgłaszaną kandydaturą. Kodeks wyborczy z 2011 roku ograniczył ten wymóg do dwóch tysięcy podpisów. Jest to o tyle zrozumiałe, iż obecnie okręgi wyborcze do Senatu są dużo mniejsze niż poprzednio. Jest ich nie 40 tylko 100. Tym samym jest w nich mniej wyborców i trudniej komitetowi wyborczemu zebrać podpisy.

Ordynacje wyborcze przewidywały przy zgłaszaniu list kandydatów na posłów pewne preferencje dla dużych komitetów wyborczych. I tak zgodnie z ordynacją wyborczą z 1991 roku, jeżeli łączna liczba wyborców popierająca okręgowe listy kandydatów na posłów zgłoszonych przez ten sam komitet wyborczy przekroczy 50 000 lub dany komitet wyborczy zarejestrował w co najmniej pięciu okręgach wyborczych swoje listy okręgowe, to wówczas dla rejestracji list w pozostałych okręgach wyborczych nie były wymagane listy poparcia z podpisami wyborców⁴⁴⁴.

Ordynacja wyborcza z 1993 roku, jak już wcześniej wspomniano, obniżyła wymóg poparcia dla zgłaszanej przez komitet wyborczy listy kandydatów do 3 tysięcy podpisów wyborców. Z wymogu tego były zwolnione komitety wyborcze, które zarejestrowały listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Obowiązek poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców nie dotyczył komitetu wyborczego partii, organizacji lub koalicji wyborczej, która bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiła Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów⁴⁴⁵. Jednak z tego przywileju nigdy żadne z uprawnionych ugrupowań nie skorzystało.

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, wyd. cyt., art. 70.

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205, wyd. cyt., art. 79, ust. 2 i 3.

6. Ogólnopolskie listy kandydatów. Od 1991 roku w Polsce 69 mandatów w wyborach do Sejmu było obsadzanych z ogólnopolskich list kandydatów. W 1991 roku prawo zgłaszania list ogólnopolskich posiadały te komitety wyborcze, które zgłosiły listy w co najmniej pięciu okręgach wyborczych⁴⁴⁶. Ordynacja z 1993 roku podwyższała ten wymóg i przyznawała prawo zgłoszenia listy ogólnopolskiej tylko tym komitetom wyborczym, które zarejestrowały swoje listy w co najmniej połowie okręgów wyborczych lub bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu poselskiego⁴⁴⁷.

W 1991 roku na liście ogólnopolskiej zgłaszanej przez komitet wyborczy musiało być minimum 30 nazwisk kandydatów. W 1993 roku zwiększono ten wymóg do 69 nazwisk, czyli tylu ile było do obsadzenia mandatów z list ogólnopolskich⁴⁴⁸. Nie wyznaczono górnej granicy. Tym samym komitety wyborcze mogły zgłosić nieograniczoną liczbę kandydatów. Przy nazwisku kandydata należało jednak umieścić numer okręgu wyborczego z którego kandydował. Oznaczało to formalny wymóg ubiegania się o mandat przede wszystkim w okręgu wyborczym a dopiero dodatkowo z list ogólnopolskich.

Aby komitet wyborczy mógł uczestniczyć w podziale mandatów z ogólnopolskich list kandydatów, w 1991 roku musiał uzyskać mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub jego listy okręgowe musiały otrzymać minimum 5 % ważnie oddanych głosów w kraju⁴⁴⁹.

Kolejna ordynacja wyborcza z 1993 roku zmieniła warunki dopuszczenia do podziału mandatów z list ogólnopolskich. Prawo takie uzyskiwał komitet wyborczy, który osiągnął poparcie minimum 7 % głosujących w skali kraju.

Mandaty przypadające danej liście ogólnopolskiej uzyskiwali kandydaci w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście – z pominięciem tych kandydatów, którzy uzyskali już mandaty w okręgach wyborczych.

Mandaty z list ogólnopolskich były dzielone w systemie proporcjonalnym do uzyskanej liczby głosów w skali kraju przez wszystkie listy okręgowe danego komitetu wyborczego. Do przeliczania liczby głosów na mandaty w 1991 roku zastosowano zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë,

⁴⁴⁶ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, wyd. cyt., art. 64, ust. 2 oraz art. 76, ust. 2.

⁴⁴⁷ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205, wyd. cyt., art. 19, ust. 3.

⁴⁴⁸ Tamże, art. 91, ust. 5.

⁴⁴⁹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, wyd. cyt., art. 100, ust. 2.

korzystną dla ugrupowań średniej wielkości. W ordynacji wyborczej z 1993 r. wprowadzono metodę d'Hondta, która z kolei jest bardziej korzystna dla ugrupowań dużych. Uzyskują one więcej mandatów niż wynikałoby to z prostej proporcjonalności. Ich «zysk» odbywa się kosztem utraty mandatów przez ugrupowania najmniejsze. Nie dość, że uzyskały one mniejszą liczbę głosów to jeszcze dodatkowo są «karane» przez sposób przeliczania głosów wyborców na mandaty.

Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 roku przewidywała możliwość blokowania list wyborczych. Po zarejestrowaniu okręgowych list kandydatów pełnomocnicy zainteresowanych komitetów wyborczych mogli złożyć wspólne oświadczenie w sprawie sumowania głosów oddanych w okręgu wyborczym na ich listy jako podstawy łącznego uczestniczenia tych list w podziale mandatów. Jeżeli komitety nie poczyniły tu innych zastrzeżeń, to mandaty przypadające łącznie zablokowanym listom przydzielane były proporcjonalnie do liczby głosów uzyskanych przez każdą z tych list⁴⁵⁰.

Następne ordynacje wyborcze możliwości blokowania list już nie przewidywały. W 1993 roku wprowadzono jednak możliwość tworzenia koalicyjnych komitetów wyborczych. Koalicję taką mogły utworzyć wyłącznie partie polityczne. Takie rozwiązanie obowiązuje do chwili obecnej.

7. Sposób głosowania i warunki ważności głosu. Począwszy od 1991 roku w sposób zasadniczy zmieniła się technika oddawania głosu. W PRL głosowanie miało charakter negatywny. Oznaczało to, iż wyborca dokonywał selekcji kandydatów w ten sposób, że wykreślał z listy nazwiska tych osób, których nie popierał, pozostawiając nieskreślone nazwisko lub nazwiska tych kandydatów, na których głosował. Od 1991 roku głosowanie zarówno w wyborach do Sejmu jak i Senatu ma charakter pozytywny. Wyborca zaznacza nazwisko kandydata na którego głosuje. W wyborach do Sejmu technicznie polega to na odszukaniu listy kandydatów komitetu, który wyborca popiera a następnie postawienie znaczka «x» w krateczce po prawej stronie przy nazwisku kandydata z tej listy, przez co wskazuje na jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu. W ten sposób wyborca oddaje głos na listę konkretnego komitetu wyborczego i wskazuje jednocześnie swoje preferencje co do konkretnego kandydata z listy. Wyborca dysponuje tylko jednym głosem. W latach od 1991 do 2001 roku głos oddany na listę okręgową konkretnego komitetu wyborczego oznaczał jednocześnie

⁴⁵⁰ Tamże, art. 75.

poparcie dla jego listy ogólnopolskiej. Rozdzielenie tych głosów nie było możliwe.

W wyborach do Senatu od 1991 roku wyborca dysponował taką liczbą głosów ile mandatów było do obsadzenia w jego okręgu wyborczym. Głos był ważny pod warunkiem, iż wyborca zaznaczył swoje preferencje personalne stawiając znaczek «x» w krateczce po lewej stronie nazwiska co najwyżej tylu kandydatów ile było mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Głos był nieważny, jeżeli głosujący zaznaczył więcej nazwisk niż było mandatów do obsadzenia. Takie zasady obowiązują również pod rządami Kodeksu wyborczego. Ponieważ okręgi są jednomandatowe, wyborca dysponuje tylko jednym głosem. Postawienie znaczka «x» przy więcej niż jednym nazwisku na liście lub nie postawienie żadnego znaczka, oznacza głos nieważny.

We wszystkich dotychczasowych ordynacjach wyborczych do Sejmu występują takie same zasady uznawania ważności głosu. Głos jest ważny również wtedy, gdy wyborca zaznaczył swoje preferencje personalne przy większej liczbie kandydatów, ale tylko w obrębie tej samej listy. Komisja wyborcza zalicza taki głos kandydatowi, którego nazwisko jest umieszczone na tej liście w pierwszej kolejności. Pozostałe znaczki «x» uznaje się za niebyłe.

Głos uznaje się za nieważny, jeżeli znaczek «x» postawiono w kratce przy nazwisku większej liczby kandydatów z różnych list lub nie postawiono takiego znaku przy żadnym z nazwisk na żadnej liście.

Ordynacja wyborcza z 2001 roku oraz Kodeks wyborczy z 2011 roku dodatkowo wskazują, że nieważny jest głos oddany wyłącznie na kandydata z listy, której rejestracja została unieważniona. Ale za ważny uznają głos oddany na kandydata z jednej tylko listy okręgowej, nawet jeżeli nazwisko tego kandydata zostało z tej listy skreślone. Głos taki uznaje się za ważny i oddany na tę listę.

W wyborach do Senatu głos uważa się za nieważny, jeżeli wyborca postawi znak «x» przy nazwiskach większej liczby kandydatów niż jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym.

Kodeks wyborczy przewiduje sytuację, kiedy w wyborach do Senatu w okręgu zgłoszono tylko jednego kandydata. Wtedy głosowanie polega na zaznaczeniu, poprzez postawienie znaczka «x», w odpowiednich kratkach po lewej stronie przy nazwisku kandydata z napisem TAK lub NIE. Warunkiem otrzymania mandatu jest uzyskanie poparcia w postaci więcej niż połowy ważnie oddanych głosów.

Kodeks wyborczy nie przewiduje ponownego głosowania w okręgu wyborczym, w którym zgłoszono tylko jednego kandydata, który nie

uzyskał bezwzględnej większości głosów. Z tego można wnosić, iż taki mandat pozostaje nieobsadzony.

Wszystkie wcześniejsze ordynacje wyborcze przewidywały, iż wyborca musi oddać swój głos osobiście. Kodeks wyborczy dopuścił również głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne⁴⁵¹. Jest to wyraźne poszerzenie praktycznej możliwości korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne i chore, które z różnych powodów nie mogą osobiście dotrzeć do lokalu wyborczego w dniu głosowania.

8. Ustalanie wyników głosowania i wyboru. Ogromny wpływ na wynik wyborczy w 1993 roku miało wprowadzenie tzw. progów zaporowych, czyli wymogu uzyskania przez komitet wyborczy poparcia minimum 5 % wyborców w skali kraju. Jeszcze wyższe wymogi w tym zakresie musiały spełnić koalicyjne komitety wyborcze. Aby uczestniczyć w podziale mandatów powinny one uzyskać poparcie co najmniej 8 % wyborców w skali kraju. W 1993 roku progi zaporowe przekroczyło tylko 6 komitetów wyborczych i to one podzieliły pomiędzy siebie wszystkie mandaty. Poza Sejmem pozostały ugrupowania, które razem uzyskały poparcie prawie 35 % wyborców. Tym samym ponad jedna trzecia głosujących nie miała swej reprezentacji w niższej izbie parlamentu⁴⁵².

Wymogi dotyczące progów wyborczych utrzymano do chwili obecnej. Kolejne ordynacje wyborcze przewidywały jednak sytuacje, w których żaden lub tylko jeden komitet wyborczy spełniał warunki do udziału w podziale mandatów. W takiej sytuacji ustawodawca przewidywał złagodzenie wymogów dostępu do podziału mandatów z 8 % do 5 % dla koalicji wyborczych oraz z 5 % do 3 % dla pozostałych komitetów wyborczych⁴⁵³.

Na specjalnych zasadach uczestniczą w wyborach do Sejmu komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych. Mogą one uczestniczyć w podziale mandatów w okręgu wyborczym nawet jeżeli w skali kraju nie uzyskają wymaganego poparcia społecznego. Takie regulacje wprowadzono już w 1991 roku. Dotyczyły one wtedy też znacznego ograniczenia wymogów stawianych takiemu komitetowi wyborczemu przy zgłaszaniu

⁴⁵¹ W tym ostatnim przypadku jedynie wtedy, gdy wyborca głosuje poza granicami kraju.

⁴⁵² Stelmach A. *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy. Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce* / red. A. Stelmach. Poznań, 2010. S. 17.

⁴⁵³ Kwestie te regulował art. 6 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 roku, art. 135 Ordynacji z roku 2001, oraz art. 198 Kodeksu wyborczego.

ogólnopolskiej listy kandydatów. Preferencji w sprawie zgłaszania list ogólnopolskich nie podtrzymała już ordynacja z 1993 roku. Ale pozostałe preferencje dla komitetów wyborczych utworzonych przez zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych obowiązują do chwili obecnej. W każdym kolejnym Sejmie znajdował się przynajmniej jeden poseł reprezentujący mniejszość niemiecką.

Podsumowanie. Po dwudziestu latach budowania w Polsce podstaw demokracji udało się stworzyć jeden, zwarty i kompatybilny system prawa wyborczego. W jednym akcie prawnym umieszczono reguły prawa wyborczego do wszystkich wybieranych w wyborach powszechnych organów państwa i samorządu terytorialnego. Jest to ogromny postęp na drodze do ujednoczenia zasad prawa wyborczego. Nadal jednak zastosowano różne rozwiązania dotyczące poszczególnych elekcji. Dużym postępem jest całościowe uregulowanie kwestii związanych z organizacyjnym przeprowadzeniem wyborów. Opracowano jednolity system komisji wyborczych oraz zasad ich tworzenia i funkcjonowania. Największy postęp odnotowano w ujednoczeniu zasad finansowania kampanii wyborczych. Jednoznaczne przepisy w tej kwestii pozwolą na unikanie w przyszłości nadużyć w kwestiach pozyskiwania i wydatkowania funduszy na kampanie wyborcze.

Po wielu próbach i poszukiwaniach optymalnych rozwiązań parlament w 2011 roku przyjął kolejną regulację prawną. Na ile ona ustabilizuje polskie prawo wyborcze pokaże najbliższa przyszłość. Wciąż bowiem trwa dyskusja nad zasadniczą zmianą zasad wyborów do Sejmu. Zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych odnieśli już sukces w postaci wprowadzenia od 2011 roku jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu. Istotą jednak koncepcji są takie same okręgi wyborcze do Sejmu. Spełnienie tych postulatów wymaga jednak decyzji bardzo radykalnych. To już nie drobna modyfikacja, tylko zmiana zasadnicza. Trudne do przewidzenia są jej skutki. Stąd też dopiero po doświadczeniach związanych z wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu, może również politycy zaangażują się w działania nad zasadniczą zmianą zasad wyborczych do Sejmu. Wydaje się jednak, po doświadczeniach z elekcji 2011 roku, iż jeszcze długo radykalnej zmiany zasad wyborczych do Sejmu nie będzie.

Література та використані джерела

1. 17 цілей сталого розвитку / Профспілка працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/international/4301-novij-globalnij-rogyadok-dennij-stalogo-rozvitku.html> (дата звернення: 05.02.2018).
2. Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2013. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf (дата звернення: 01.02.2018).
3. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – и направления для дальнейших исследований. *Полис*. 1995. № 3. С. 48–57.
4. Балан А. Корпоративная модель взаимодействия государства и гражданского общества: теория и практика: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Уральский государственный университет им. А. М. Горького. Екатеринбург, 2001. 26 с.
5. Бачинин В. Политология. Энциклопедический словарь. СПб: Изд-во Михайлова В. А., 2005. 288 с.
6. Бесчастний В., Філонов О., Субботін М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 467 с.
7. Бельська Т. Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2010. № 1 (37). С. 140–147.
8. Бойко Ж. Этические основы социальной работы: учеб. пособие. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2012. 94 с.
9. Бойчевська І. Роль системи дуальної освіти у професійній підготовці молоді у Німеччині. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2009. № 2. С. 47–51.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.

11. Вступ до соціальної роботи: навчальний посібник / за заг. ред. Т. І. Бутченка та А. О. Ярошенко. Запоріжжя: КСК-Альянс, 2014. 120 с.
12. Гаврилов А. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2007. 26 с.
13. Гегель Г. Философия права. Москва: Мысль, 1990. 524 с.
14. Гендерна арифметика влади / Український жіночий фонд. Київ, 2010. 8 с.
15. Гендерні стереотипи та ставлення громадськості до гендерних проблем в українському суспільстві / Ю. Сасенко та ін.; Інститут соціології НАН України. – Київ: ВАІТЕ, 2007. 144 с.
16. Головаха Е., Панина Н. Социальное безумие: история, теория и современная практика. Київ: Абрис, 1994. 215 с.
17. Громадський моніторинг Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві (до 2010 р.) / Магдюк Л. та ін.; Жіночий консорціум України. Київ, 2011. 68 с.
18. Грудцына Л. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Российский университет дружбы народов. Москва, 2009. 55 с.
19. Гурицька М. Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. 14 с.
20. Данилишин Б., Пилипів В. Децентралізація в країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. №1. С. 5–11.
21. Державна служба статистики України (Офіційний сайт). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 02.02.2018).
22. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
23. Дзыбова С. Институт делегированного законотворчества. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2006. № 2. С. 131–134.
24. Добренков В. Психоаналитическая социология Эриха Фромма. Москва: Альфа–М, 2006. 445 с. (Серия «Спецкурс»).
25. Додаток ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію України з ЄС / Кабінет міністрів України. URL:

- http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf 011 (дата звернення: 01.02.2018).
26. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. Том 8: Публічне врядування / наук. ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
 27. Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Страсбург, 3 травня 1996 року) / Верховна рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 01.02.2018).
 28. Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие. *Балтийский регион*. 2010. № 4 (6). С. 127–137.
 29. Загирняк М. Понятие ценности у Г. Риккорта и его интерпретация в философии С. И. Гессена. *Кантовский сборник*. 2012. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-tsennosti-u-g-rikkorta-i-ego-interpretatsiya-v-filosofii-s-i-gessena> (дата звернення: 01.02.2018).
 30. Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України в рамках інструменту політичної підтримки програми «Горизонт 2020» / Міністерство освіти і науки. URL: <http://h2020.com.ua/wp-content/uploads/2017/03/KI-AX-16-008-UK-N-Transl.pdf> (дата звернення: 02.02.2018).
 31. Збільшення представництва жінок у процесі прийняття рішень в політичних партіях: Звіт за результатами опитування політичних партій, представлених у Верховній Раді України / Український жіночий фонд. Київ, 2010. 10 с.
 32. Зелински Я. Дефицит демократии в Европейском сообществе и делиберативная демократия. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право*. 2015. № 2 (2). С. 82–90.
 33. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз. Київ: Основи, 1996. 420 с.
 34. Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС / Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: <http://www.eeas.europa.eu> (дата звернення: 01.02.2018).
 35. Ильин М., Коваль Б. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство. *Политические исследования*. 2002. №1–2. С. 20–25.
 36. Исаев М. Основы конституционного права Дании. Москва: Муравей, 2002. 337 с.

37. Ільченко О. Значення понять «мораль» і «цінність» для формування професійної особистості журналіста. *Вісник Львівського університету. Серія: Журналістика*. 2006. № 27. URL: http://www.lnu.edu.ua/faculty/jur/publications/visnyk27/Statti_27_Ichenko.htm (дата звернення: 01.02.2018).
38. Інформація про Угоду про асоціацію України з ЄС. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Угода_про_асоціацію_між_Україною_та_Європейським_Союзом (дата звернення: 01.02.2018).
39. Історія акції «16 днів проти гендерного насильства» / Житомирський обласний інститут післядипломної освіти. URL: http://www.zipro.net.ua/index.php?page_id=653 (дата звернення: 05.02.2018).
40. Каменская Е. Гендерный подход в педагогике: дис. ... докт. пед. наук: 13.00.01 / Ростовский государственный педагогический университет. Ростов на Дону, 2006. 385 с.
41. Кирякова И. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Белорусский государственный университет. Минск, 2011. 24 с.
42. Кирякова И. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий. *Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки*. 2009. № 4. С. 116–121.
43. Кирякова И. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах. *Вестник Белорусского государственного университета. Сер. 3*. 2010. № 2. С. 68–71.
44. Колесникова Н. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. *Вестник Университета (Государственный университет управления)*. Москва: Издательский дом ГУУ, 2013. Вып. 21. С. 270–275.
45. Конституція незалежної України: док., комент., ст.: у 3 кн. / ред. С. Головатий; упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. Київ: Укр. правн. фундація, 1995. Кн. I. 379 с.
46. Косов Г., Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе: Монография / под ред. А. А. Вартумяна. Ставрополь: Изд-во «Ставролит», 2010. 200 с.
47. Костенко Л. Записки українського самашедшого. Київ: А-БА-БА-ГА-ЛА-МА-ГА, 2011. 416 с. (Перлини сучасної літератури).

48. Котова-Олійник С. Упровадження гендерного компоненту в систему післядипломної педагогічної освіти: регіональні аспекти / Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти. URL: http://www.zippo.net.ua/index.php?page_id=631/ (дата звернення: 05.02.2018).
49. Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Москва: Весь Мир, 2003. 784 с.
50. Креденець Н. Соціальне партнерство в дуальній системі професійної освіти Німеччини та Австрії. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка. Сер. Педагогіка*. 2011. № 5. С. 112–117.
51. Крутоголов М. Президент Французской республики. Правовое положение. Москва: Наука, 1980. 336 с.
52. Кудрявцева С., Колос В. Міжнародна інформація: навч. посіб. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2005. 400 с.
53. Лагун Д. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*. 2006. Вып. 17. С. 3–21.
54. Лагуткин А., Грудцына Л., Пономарев А. Диалог между гражданским обществом и государством в России: перспективы и возможности. *Вестник РУДН. Серия Юридические науки*. 2013. № 3. С. 85–94.
55. Лапин В. Потенциальные возможности местного самоуправления. *Полития*. 1998/1999. – С. 32–35.
56. Левченко Л. Тенденції розвитку масової політичної свідомості в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. / Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. Київ, 2002. 22 с.
57. Лейбин В. Психологизм и философия неотрейдисма. Москва: Политиздат, 1977. 246 с. (Социальный прогресс и буржуазная философия).
58. Лозинська Л. Виховання толерантності у студентів вищих медичних навчальних закладів: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.07 / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2014. 20 с.
59. Лушагіна Т. Соловйова А. Децентралізація: уроки Балтії для України. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П. Могили. 2016. Вип. 272. Т. 284. С. 81–86.
60. Лушагіна Т. Типологія та спрямованість децентралізації влади. *Наукові праці. Серія: Політологія*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. П. Могили, 2016. Вип. 261. Т. 273. С. 7–10.

61. Льовкіна О. Проблема відчуження в соціальній філософії Франкфуртської школи (спроба осмислення в контексті глобалістики): дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / АПН України; Інститут вищої освіти. Київ, 2003. 211 с.
62. Мамут Л. Гражданское общество и государство: проблема соотношения. *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 94–103.
63. Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работы. Москва: Академический проект, 2010. 784 с.
64. Маркузе Г. Одномерный человек. Исследование идеологии Развитого Индустриального Общества. Москва: REFL-book, 1994. 368 с.
65. Михайлов А. Моделирование системы «власть-общество». М.: ФИЗМАТЛИТ, 2006. 144 с.
66. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2011. 416 с.
67. Москвичев С. Мотивация: теория и исследование. *Мотивация, деятельность и управление*. Киев; Сан-Франциско: Light Press, 2003. С.14–199.
68. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. Київ: Фенікс, 2011. 336 с.
69. Новикова Ж. Моральные ценности социальной работы (этико-философский анализ): автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.05 / Тул. гос. пед. ун-т им. Л. Н. Толстого. Тула, 2010. 24 с.
70. ООН Женщины / Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. URL: <http://www.un.org/ru/aboutun/structure/unwomen/> (дата звернення: 05.02.2018).
71. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://portal.rada.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).
72. Офіційний веб-портал Міністерства юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).
73. Офіційний веб-сервер Центральної виборчої комісії України. URL: <http://www.cvk.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2018).
74. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / під ред. Н. Андрусевич. Львів, 2013 202 с. URL: http://eap-csf.eu/assets/files/Documents/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

75. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. З. Луковникова. Москва: «Прогресс», 1967. 512 с.
76. Паслер О. Модели взаимодействия гражданского общества и государства (Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов). Гражданское общество в России: научная электронная библиотека. 2009. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Pasler_RAPN.pdf (дата обращения: 19.4.2018).
77. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 265–271.
78. Пігуль Н., Люта О. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
79. Політична частина Угоди про асоціацію з ЄС підписана. *Українська правда*. 21.03.2014. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/21/7019791/> (дата звернення: 01.02.2018).
80. Полішкаррова О. Політична структуризація в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. 18 с.
81. Пономаренко В. Прогнозування динаміки кількісних показників системи освіти України. *Механізми регулювання економіки*. 2011. № 2. С. 5–11.
82. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2013. 576 с.
83. Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту: Наказ Міністерства освіти і науки від 10 вересня 2009 №839 / Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS11142.html (дата звернення: 05.02.2018).
84. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 01.02.2018).
85. Про екологічну експертизу: Закон України від від 09.02.1995 № 45/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр> (дата звернення: 01.02.2018).
86. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV / Верховна Рада України.

- URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 05.02.2018).
87. Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам: Наказ МОН №13 від 14.01.2016 / Верховна рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0183-16> (дата звернення: 02.02.2018).
 88. Про основи національної безпеки України: Закон України від від 19.06.2003 № 964-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 05.02.2018).
 89. Про реадмісію осіб: Угода між Україною та Європейським Співтовариством від 18.06.2007 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_851 (дата звернення: 01.02.2018).
 90. Про спрощення оформлення віз: Угода між Україною та Європейським Співтовариством від 18.06.2007 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_850 (дата звернення: 01.02.2018)
 91. Про стратегічне співробітництво: Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом від 04.12.2009 / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_954 (дата звернення: 01.02.2018).
 92. Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні ЄС-ПРООН: Річний звіт. 2011. URL: http://gender.org.ua/reports/EOWR_report_2011_ukr.pdf (дата звернення: 05.02.2018).
 93. Програма Української Комуністичної Партії (Ухвалена Першим Установчим З'їздом У. К. П. 22–25 січня 1920 року). Відень–Київ : [б. в.], 1920. 64 с.
 94. Проект концепції Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (утвердження гендерної рівності) на період до 2016 року» / Громадянське суспільство і влада. URL: http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/control/uk/discussion/ovv/project;jsessionid=6DF33F0C0381AF92D54464DB2112CED1?project_id=134023 (дата звернення: 05.02.2018).
 95. Пронкин С., Петрунина О. Государственное управление зарубежных стран. Москва: Аспект Пресс, 2001. 416 с.
 96. Путятин А. Разделение властей – конституционный принцип законотворческого процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ростовский государственный университет. Ростов-на-Дону, 2010. 38 с.

97. Рабжаева М. Гендерные аспекты социальной политики: стратегии и уровни реализации / Летняя школа «Общество и гендер». Рязань, 2003. URL: <http://www.gender-cent.ryazan.ru/rabzhaeva.htm> (дата звернення: 05.02.2018).
98. Райх В. Психология масс и фашизм / пер. с нем. Ю. М. Донца. Москва; Санкт-Петербург: АСТ: «Университетская книга», 1997. 381 с. (Классики зарубежной психологии).
99. Раянов Ф. От земства к гражданскому обществу: современное государственно-правовое измерение местного самоуправления. *Правовое государство : теория и практика*. 2014. № 3 (37). С. 160–162.
100. Резник Ю. Социальная теория и общество: гражданская миссия и ответственность интеллектуалов. *Личность. Культура. Общество*. 2006. № 1 (29). С. 60–79.
101. Риккерт Г. О системе ценностей. *Науки о природе и науки о культуре*. Москва, 1998. С. 22–29.
102. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 05.02.2018).
103. Родионов О. Моральные ценности: история, сущность и специфика. *Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право*. 2009. № 8 (63), вып. 8. С. 42–49.
104. Рыбина Л. Франк С. Л. Об антиномии между гражданским обществом и государством. *Система ценностей современного общества*. 2010. № 13. С. 82–86.
105. Рябова Т. Гендерные стереотипы и гендерная стереотипизация: методологические подходы. *Гендерные стереотипы в социокультурных процессах средних городов России (Региональные аспекты): материалы круглого стола*. 2001. Иваново: Российский межвузовский центр гендерных исследований. 82 с.
106. Сагатовский В. Гражданское общество в философии Гегеля и Маркса. *Человек. Государство. Глобализация: Сборник философских статей*. Выпуск 3 / под ред. В. В. Парцвания. СПб: Санкт-Петербургское философское общество, 2005. С. 238–259.
107. Салмин А. Между верховной властью и гражданским обществом: современная демократия в вертикальном измерении. *Вестник Института социологии*. 2013. № 1 (6). С. 279–280.

108. Саміти Україна – ЄС / Міністерство закордонних справ України. – URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/Ukraine-EU-Summits> (дата звернення: 01.02.2018).
109. Седельник В., Чебуранова С. Взаимодействие правовых систем (на примере делегированного законодательства). *Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах*: сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы; отв. ред. Н. В. Сильченко. Гродно: ГрГУ, 2011. С. 25–27.
110. Сergyogina T. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці. *Public administration aspects*. 2015. № 4. С. 36–44.
111. Соловйова А. Історія становлення та теоретична спадщина Франкфуртської школи (30–60 рр. ХХ століття). «Гілея (науковий вісник)»: *Збірник наукових праць*. 2009. Випуск 22. С. 415–421.
112. Соловйова А. Проблема підкорення особи владному впливу у праці Е. Фромма «Втеча від свободи». *Наукові праці. Політичні науки*. Вип. 97. Т. 110. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. С. 34–38.
113. Соловйова А. Проблема технології як форми репресивного контролю та панування у якості провідного мотиву творчості Г. Маркузе. *Наукові праці. Політичні науки*. Вип. 109. Т. 122. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. С. 15–20.
114. Становище українських жінок в освіті та науці. Жінки в науці та освіті України. *Єдність*. 22.10.2010. URL: <http://www.ednist.com/?p=2245> (дата звернення: 05.02.2018).
115. Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. *УНІАН*. 31.01.2015. URL: <http://decentralization.unian.ua/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estoniji-dlya-ukrajini.html> (дата звернення: 24.01.2018).
116. Столяренко О. Виховання культури толерантних взаємин у студентської молоді: навч.-метод. посіб. Вінниця: Нілан, 2014. 247 с.
117. Сунгуров А. Взаимодействие власти и структур гражданского общества: возможные модели. *Гражданский диалог*. 2008. № 3. С. 37–40.
118. Сунгуров А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. *Модернизация экономики и глобализация*: В 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин. Кн. 1. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. С. 500–508. URL:

- https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (дата обращения: 02.02.2018).
119. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С. 10–23.
 120. Требін М. Моделі взаємодії держави і суспільства та їх вплив на формування правосвідомості і правової культури громадян. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. пр.* 2011. № 9. С. 204–217.
 121. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.
 122. Троицкий В. Делегирование законодательных полномочий в Великобритании и странах Содружества. *Юриспруденция*. 2004. № 2. URL: http://pravorggu.ru/2004_2/13troitskii_11.shtml (дата звернення: 25.01.2018).
 123. Троицкий В. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Москва, 2005. 20 с.
 124. Труш О., Андрієнко М., Ломовських Г. Формування та реалізація спільної екологічної політики Європейського союзу в умовах інтеграційних процесів. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/05.pdf> (дата звернення: 01.02.2018).
 125. Трэгорд Л. От народных движений к гражданскому обществу. *Родина*. 2010. № 10. С. 52–55.
 126. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.02.2018).
 127. Фромм Э. Бегство от свободы. Минск: Харвест, 2003. 384 с. (Философия. Психология.)
 128. Фромм Э. Здоровое общество. Догмат о Христе / пер. с нем. Москва: АСТ: Транзиткнига, 2005. 571 с. (Philosophy).
 129. Фромм Э. Революция надежды. *Психоанализ и этика*. Москва, 1998. 492 с.
 130. Чабанова К. Особливості регіональної деволюції в Уельсі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 3 (43). С. 37–40.

131. Чебуранова С. К уточнению понятия делегированного законодательства. *Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Гродно, 13 апреля 2007 г.)*. Гродно: Гродненский государственный университет им. Я. Купалы, 2007. С. 57–60.
132. Чумаков Д. Изучение моделей взаимодействия гражданского общества и института государства: теоретико-концептуальный аспект. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*. 2014. № 3. С. 142–147.
133. Шкирчак С. К вопросу о моделях взаимодействия государственной власти и гражданского общества. *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «История. Политология. Экономика. Информатика»*. 2013. № 22 (165) (Выпуск 28). С. 174–181.
134. Шкірчак С. Громадянське суспільство і державна влада в ідеології українського націонал-комунізму. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури: науковий журнал*. 2012. Випуск 4(1). С. 211–216.
135. Шпак Е. Применение манипулятивных технологий в моделях взаимодействия власти и гражданского общества. *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. 2014. № 2. С. 148–152.
136. Яковенко О. Практична підготовка у вищих навчальних закладах Німеччини: особливості дуальної системи. *Порівняльна професійна педагогіка*. 2012. № 1. С. 76–81.
137. Якушненко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/> (дата звернення: 01.02.2018).
138. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf> (дата звернення: 24.01.2018).
139. Ясперс К. Смысл и назначение истории. Москва: Политиздат, 1991. 527 с. (Мыслители XX в.).
140. A New Response to a Changing Neighbourhood. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *European Commission; High Representative of the European Union for Foreign*

- Affairs and Security Policy*. Brussels, 25.05.2011. COM (2011) 303 final. 21 p.
141. Academic Ranking of World Universities 2017. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2017.html> (last accessed: 02.02.2018).
 142. Alexander J. Bringing Democracy Back In: Universalistic Solidarity and the Civil Sphere. *Intellectuals and Politics: Social Theory in a Changing World* / ed. C. Lemert. Newbury Park: Sage, 1991. P. 157–176.
 143. Antoszewski A., Herbut R., Sroka J. System partyjny w Polsce. *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej* / red. A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut, J. Sroka. Wrocław, 2003. S. 139–173.
 144. Ashmore R., Del Boca F. The Social Psychology of Female-male Relations: A Critical Analysis of Central Concepts. New York, 1986. P. 71–74.
 145. Banks S. Critical commentary: social work ethics. *British journal of social work*. 2008. Issue 38 (6). P. 1238–1249.
 146. Banks S. *Ethics & Values in Social Work*. London: Palgrave Macmillan, 2012. 278 p.
 147. Bennet F., Ruxton S. Common social values in the European Union: stocktaking, with a focus on social inclusion and social protection. For Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. 2015. URL: http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/notes-fond/2015/07/info-epsco-documents/1_Common-social-values-in-the-European-Union---June-2015_EN.pdf (last accessed: 01.02.2018).
 148. Berlin Declaration On Professional Ethics and Professional Principles. *Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V.*: Heidelberger Erklärung, Berlin. 2014. URL: https://www.dbsh.de/fileadmin/downloads/ENG_BerlinerErklaerung.pdf (Datum der Behandlung: 01.02.2018).
 149. Bień-Kacała A., Tarnowska A. Działalność prawotwórcza egzekutywy w świetle UZ RFN. *Przegląd Sejmowy*. 2010. № 2 (97). S. 99–116.
 150. Blenberger E. Ethics in social work. A code of conduct and ethical behaviour for social workers. Sköndal University College and Titti Fränkel. *Akademikerförbundet SSR*. 2015. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/Socialt_arbete_etik_08_Engelsk_LR.pdf (last accessed: 01.02.2018).
 151. Block W. Globalizing Social Work: Common Basis and Position. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*. 2012. Volume 21. Issue 4. P. 5–27.
 152. Brand D., Reith T., Statham D. The need for social work intervention. *The Scottish Government: Scottish Executive Social Research*.

2005. URL: www.scotland.gov.uk/socialresearch (last accessed: 01.02.2018).
153. Chmaj M. Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej. *O demokracji w polskich partiach politycznych* / red. Chmaj M., Waszak M., Zbieranek J. Warszawa, 2011. 200 s.
154. Chruściak R. Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją. *«Państwo i Prawo»*. 2003. Nr 5. S. 44–54.
155. Co to są kryteria kopenhaskie / Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. 22.09.2004. URL: <http://www.cie.gov.pl/WWW/quest.nsf/0/E94FF12B879ADE4EC1256E860027B9BD?open> (data odwołanie do zasobu: 12.02.2012).
156. Czachór Z., Mojsiewicz C. Leksykon Unii Europejskiej. Wrocław: Wydawnictwo «ATLA 2», 2002. 236 s.
157. Cześniak M., Markowski R. Wybory parlamentarne 2007 r. – ciągle zamęt, czy utrwalanie nowego podziału? *Studia Polityczne*. 2011. Nr 27. S. 123–124.
158. D’Cruz H., Gillingham Ph., Melendez S. Reflexivity: a concept and its meanings for practitioners working with children and families. *Critical social work*. 2007. Vol. 8. № 1.P. 1–18.
159. Decyzja Rady Konstytucyjnej № 2005-510 DC z 20 stycznia 2005 r. URL: <http://www.parlement.fr/index.html> (data leczenia: 26.01.2018).
160. Duda R. Integracja Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991–2004. Wrocław, 2004. 260 s.
161. Dudek A. Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. Kraków: Wydawnictwo Arcana, 2002. 522 s.
162. Enyedi Z. The role of agency in cleavage formation. *European Journal of Political Research*. 2005. Nr 44. S. 677–701.
163. Europe Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Poland, of the Other Part / World Bank. URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf> (last accessed: 01.02.2018).
164. European Commission (Офіційний сайт). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (last accessed: 02.02.2018).
165. European Social Survey. Measuring and Reporting on Europeans’ Wellbeing: Findings from the European Social Survey. London: ESS ERIC. 2015. 15 p.
166. Executive Decree Authority / edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 345 p.
167. Favoreau L., Gaïa P., Ghevontain R. Droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 2007. 988 p.

168. Ferguson I. Hope over fear: social work education towards 2025. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20. P. 1–12.
169. Ferguson I., Lavalette M. Racism, anti-racism and social work. *Critical and Radical Social Work*. 2014. Vol. 2. № 1. P. 3–6.
170. Fiedler R. Doświadczenia poprzedników i ich wpływ na treść i kształt polskich negocjacji akcesyjnych. *Integracja europejska na początku XXI wieku. Wybrane problemy* / red. R. Fiedler. Poznań, 2004. S. 18–35.
171. Fossaert R. La société. Tome 5: Les États. Paris: Les Éditions du Seuil, 1981, 574 p.
172. Frost E. European Social Work Identity / University of The West of England. Bristol. UK. URL: http://www.grkom.se/download/18.5edf71c21132ea5763e8000638/listening_liz_european.ppt (last accessed: 01.02.2018).
173. Garlicki L. Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi* / red. L. Garlicki. Warszawa, 2000. 259 s.
174. Grabowska M. Partie polityczne w Polsce po 1989 roku. *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian* / red. J. Wasilewski. Warszawa, 2006. S. 231–273.
175. Grabowska M. Partie polityczne: reprezentant społeczeństwa, czy twórca nowego ładu? *Pierwsza sześciolatka. Próba bilansu polityki* / red. M. Grabowska, S. Mocek. Warszawa, 1997. S. 29–52.
176. Grabowska M., Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. 388 s.
177. Hacker B. Social Europe as a Field of Conflict. Four Challenges and Opportunities to Shape the European Social Model / Friedrich-Ebert-Stiftung. 2014. 12 p. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10985.pdf> (дата звернення: 01.02.2018).
178. Harrison D., Pierpont J. The Pursuit of Social Justice: A Social Work Ethic under Siege. *Journal of Social Work Theory and Practice*. 2006. Issue. 13. URL: http://www.bemidjistate.edu/academics/publications/social_work_journal/issue13/articles/harrison.htm (last accessed: 01.02.2018).
179. Heller J. Integracja Polski z Unią Europejską. Bydgoszcz-Olsztyn: Wydawnictwo Branta, 2003. 208 s.
180. Hepworth D., Rooney R., Rooney G., Strom-Gottfried K. Direct Social Work Practice: Theory and Skills / 9th Edition. Brooks: Cole Cengage Learning. 2012. 704 p.

181. Herbut R. Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych. Wrocław, 2002. 224 s.
182. Hewart L. The New Despotism. London: Ernest Benn Limited, 1929. 308 p.
183. Huntington S. Trzecia fala demokratyzacji. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995. 328 s.
184. International federation of social workers. Social work and social cohesion in Europe. A project of the international federation of social workers. *European region*. 2006. URL: http://cdn.ifsw.org/assets/FINAL_Soc_Coh_Report_-_agenda_item_4.2.pdf (last accessed: 01.02.2018).
185. Jackowska A., Zbieranek J. System finansowania partii politycznych w Polsce. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. S. 23–39.
186. Journal Citation Reports. URL: <https://clarivate.com/products/journal-citation-reports/> (last accessed: 02.02.2018).
187. Kieniewicz L. Rys stosunków Polski ze Wspólnotami i Unią Europejską. URL: <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/kieniewicz4.pdf> (data odwołanie do zasobu: 12.02.2013).
188. Kirchheimer O. Decree Powers and Constitutional Law in France under the Third Republic. *The American Political Science Review*. 1940. Vol. 34. № 6. Pp. 1104–1123.
189. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. *Dziennik Ustaw*. Nr 78. Poz. 483.
190. Krumbein, F. Human Rights in the EU and the US: Social Worker v. Good Cop? *Open Journal of Political Science*. 2017. Issue 7. P. 101–115.
191. Krzemiński M. Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2011. № 3 (104). S. 207–218.
192. Lecomte P. Europe: an appeal for the defense of social work values? *European Committee for Home-based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF)*. 2013. URL: <http://eurocef.eu/en/europe-appeal-defense-social-work-values/> (last accessed: 01.02.2018).
193. Lyons K., Corinne M-C. Glocal social work. *European Journal of Social Work*. 2017. Vol. 20:1. P. 1–4.
194. Maglajlic R. SWAN statement on sentencing of Norbert Ferencz in Budapest on 04/11/11 and call for international solidarity. *Social Work Action Network*. 2011. URL: <http://www.socialworkfuture.org/articles-resources/international-articles/12-norbert-sentencing-statement> (last accessed: 01.02.2018).
195. Markowski R. System partyjny. *Demokracja w Polsce 2005–2007* / red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek. Warszawa, 2007. 282 s.

196. Marszałek-Kawa J., Kawa D. Polska droga do Unii Europejskiej i jej odzwierciedlenie w prasie niemieckiej. Toruń, 2007. 322 s.
197. Matyja R. Konserwatyzm po komunizmie. Warszawa: WAiP, 2009. 388 s.
198. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Warszawa: SPLOT, 2012. 239 s.
199. Monnier S. La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire. *Revue française de droit constitutionnel*. 2006. № 4. URL: www.cairn.info/load_pdf.php?ID...068 (date de la demande: 05.02.2018).
200. Nowakowski M. J. Polska na drodze do Unii Europejskiej – stowarzyszenie i perspektywa członkostwa. *Informacja*. № 877 (IP-98M). URL: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-877.pdf (data odwołanie do zasobu: 12.02.2013).
201. Nowakowski M. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym. *Przegląd Sejmowy*. 2005. № 3 (68). S. 47–66.
202. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. *Dziennik Ustaw*. Nr 103. Poz. 953.
203. Obwieszczenie PKW z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. *Monitor Polski*. 1993. Nr 50. Poz. 470.
204. Offe C. Capitalism by democratic design? Democratic theory facing triple transition in East Central Europe. *Varieties of transition. The East European and East German experience*. Cambridge: MIT Press, 1997. 249 s.
205. Ost D. Kłęska «Solidarności». Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie. Warszawa, 2007. 426 s.
206. Oświadczenie rządowe z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie mocy obowiązującej Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku. *Dziennik Ustaw*. Nr 90. Poz. 865.
207. Pańków I. Narodziny posierpniowego pluralizmu: spór «elitistów» z «pluralistami». *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki* / red. J. Wasilewski. Warszawa, 1997. 356 s.
208. Payne M. European social work and their identities. *ERIS Web Journal*. 2014. Vol. 5, Issue 2. URL: <http://periodika.osu.cz/eris/dok/2014-02/1-payne-european-social-work-and-their-identities.pdf> (last accessed: 01.02.2018).
209. Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy / red. A. Antoszewski, R. Herbut. Wrocław, 1998. 202 s.

210. Reamer F. *Social Work Values and Ethics* / 3rd Edition. New York: Columbia University Press, 2006. 256 p.
211. Referendum ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – 8 czerwca 2003 roku / red. F. Rymarz. Warszawa, 2003. 72 s.
212. Reif K., Schmitt H. Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*. 1980. Vol. 8. Nr 1. S. 3–44.
213. Sarnecki P. *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*. Warszawa, 1999. 112 s.
214. Sartori G. *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. 641 s.
215. Scott D. *Europe is Our Story – Towards a New Narrative for the European Union*. Dublin: Institute of International and European Affairs, 2014. 28 p.
216. Sedelmeier U. Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe. *Policy-Making in the European Union* / ed. by H. Wallace, M. A. Pollack and A. R. Young; edition 2010. New York: Oxford University Press, 2010. P. 402–428.
217. Sheppard M., Ryan K. Practitioners as Rule Using Analysts: A Further Development of Process Knowledge in Social Work. *British Journal of Social Work*. 2003. Vol. 22. Is. 2. P. 157–176.
218. Sobolewska-Myślik K. *Partie i systemy partyjne na świecie*. Warszawa, 2004. 238 s.
219. *Social Platform – Work Programme 2016* / International Council on Social Welfare. URL: <http://www.icsw.org/index.php/about-icsw> (last accessed: 01.02.2018).
220. Śpiewak P. Wojna na górze. *Przegląd Polityczny*. 2000. Nr 46/47. S. 39–55.
221. *Statement of Ethical Principles* / International Federation of Social Workers. URL: <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/> (last accessed: 01.02.2018).
222. Stelmach A. Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna. *Przegląd Politologiczny*. 2010. Nr 4. S. 109–121.
223. Stelmach A. Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestolecie przemian ustrojowych. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*. 2011. Nr 2. S. 5–21.
224. Stelmach A. Zmiana prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy. *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*. Poznań, 2010. S. 19–31.

225. Stelmach A. Zmiana prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzykcji systemowej. *Problemy Humanistyki*. 1997. Nr 2. S. 7–24.
226. Stelmach A. Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy. *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce* / red. A. Stelmach. Poznań, 2010. 281 s.
227. Stelmach A. Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzykcji systemowej. *Problemy Humanistyki*. 1997. Nr 2. S.43–69.
228. System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Friedrich Ebert Stiftung, 2002. 297 s.
229. Thierse W. Grundlagen und Gefährdungen der Zivilgesellschaften Europas. Bonn: Vorstand der SPD, 2003. 21 s.
230. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2003 roku w przedmiocie ważności referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, wyznaczonego na dzień 8 czerwca 2003 r., w którym głosowanie przeprowadzono w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. *Dziennik Ustaw*. Nr 126. Poz. 1170.
231. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. *Monitor Polski*. Nr 19. Poz. 291.
232. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 2003 roku o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. *Dziennik Ustaw*. Nr 66. Poz. 613.
233. Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. *Dziennik Ustaw*. 1994. Nr 51. Poz. 224.
234. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 46. Poz. 499.
235. Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym. *Dziennik Ustaw*. Nr 68. Poz. 573.
236. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. *Dziennik Ustaw*. 1991. Nr 59. Poz. 252.
237. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. *Dziennik Ustaw*. 1993. Nr 45. Poz. 205.
238. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy. *Dziennik Ustaw*. 2011. Nr 21. Poz. 112.

239. Valutis S., Rubin D., Bell M. Professional Socialization and Social Work Values: Who Are We Teaching? *Social Work Education*. 2012. Vol. 31. № 8. P. 1046–1057.
240. Van Wormer K. Concepts for Contemporary Social Work: Globalization, Oppression, Social Exclusion, Human Rights, Etc. *International Journal of Social Work*. 2005. Vol. 3. № 1. URL: <http://www.socwork.net/sws/article/view/207> (last accessed: 01.02.2018).
241. Verzichelli L. Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. Pp. 445–473.
242. Ware A. Political parties and party systems. Oxford; New York: Oxford University Press, 1996. 435 s.
243. Wasilewski J. Scena polityczna w postkomunistycznej i postsolidarnościowej Polsce. *Konsolidacja elit politycznych 1991–1993* / red. J. Wasilewski. Warszawa: Inst. Studiów Politycznych PAN, 1994. 207 s.
244. Wiatr J. Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego. *Demokracja polska 1989–2003* / J. Wiatr i in. Warszawa, 2003. S. 177–206.
245. Wiatr J., Raciborski J., Bartkowski J., Frątczak-Rudnicka B., Kiliński J., Demokracja polska 1989–2003. Warszawa, 2003. 346 s.
246. Winter L., Dumont P. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. Pp. 253–280.
247. Wojtasik W. Status prawny partii politycznych w Polsce. Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. *Polski system partyjny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. S. 9–30.
248. Wojtaszczyk K. A. Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce. *Partie i system partyjny III RP* / red. K. Kowalczyk. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. S. 9–22.
249. Zakrzewski W. Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 1959. 71 s.
250. Zieliński E. Referendum w Polsce. *Referendum w państwach Europy* / red. E. Zieliński, I. Bokszczański, J. Zieliński. Warszawa, 2003. 408 s.
251. Żmigrodzki M. Pojęcie, geneza i badania partii politycznych. *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej* / red. W. Sokół, M. Żmigrodzki. Lublin, 2003. S. 13–28.
252. Żukrowski A. System wyborczy do Sejmu i Senatu RP. Warszawa, 2004. 214 s.

Відомості про авторів

Палагнюк Юліана Вікторівна – доктор наук з державного управління, кандидат політичних наук, доцент, професор б. в. з кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки, завідувач кафедри програми Жана Моне ЧНУ імені Петра Могили, керівник науково-дослідної теми для молодих науковців, що виконується за кошти державного бюджету «Реалізація євроінтеграційної політики України шляхом залучення до цього процесу громадянського суспільства в умовах необхідності зміцнення національної безпеки» (2016–2018 рр.). Коло наукових інтересів: державна євроінтеграційна політика України, європейська інтеграція, соціальні стандарти ЄС, мас-медіа та громадянське суспільство, публічне управління.

Лізаковська Світлана Володимирівна – кандидат наук з державного управління, доцент, викладач на факультеті гуманітарних і суспільних наук Військово-морської академії імені Героїв Вестерплатте в м. Гдиня (Польща). Коло наукових інтересів: співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в контексті партиципації громадян; суспільна відповідальність і самоорганізація громадян у процесі розвитку громадянського суспільства.

Іовчева Аліна Михайлівна – начальник відділу міжнародних зв'язків ЧНУ імені Петра Могили, кандидат політичних наук, старший викладач. Коло наукових інтересів: гендерне збалансування політичного процесу, політичне врегулювання питань енергоефективності, політична культура та ЗМІ.

Сорока Світлана Вікторівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування

Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: державне управління та місцеве самоврядування в країнах Європейського Союзу, механізми взаємодії органів державної влади, політика європейської інтеграції.

Соловійова Анна Сергіївна – кандидат політичних наук, доцент б. в. з. кафедри політичних наук ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: феномен підкорення владному впливу, конформність та авторитарність особи; політична лінгвістика, лінгвістичне маніпулювання, неологізми; антиутопія; консьюмеризм, державна євроінтеграційна політика України.

Лушагіна Тетяна Вікторівна – кандидат політичних наук, старший викладач кафедри політичних наук ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: реформи децентралізації та місцевого самоврядування в Україні, створення спроможних територіальних громад.

Крисінська Діана Олександрівна – магістр з екології, викладач кафедри екології та природокористування ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: екологічна безпека, сталий розвиток, екологічні ризики, проблеми питного водопостачання.

Сай Дмитро Вікторович – в. о. декана факультету соціології ЧНУ імені Петра Могили, старший викладач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки факультету соціології ЧНУ імені Петра Могили, кандидат педагогічних наук. Коло наукових інтересів: дітисироти, діти з особливими потребами, моральні цінності, волонтерська діяльність, неформальна освіта.

Скиба Тетяна Юріївна – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки факультету соціології ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: реформування вищої освіти, державне управління.

Шкірчак Сергій Іванович – викладач кафедри політичних наук ЧНУ імені Петра Могили. Коло наукових інтересів: теорія громадянського суспільства, вітчизняна політична думка міжвоєнного періоду, сучасні проблеми війни та миру.

Ліпинський Артур – доктор гуманітарних наук у галузі політичних наук, викладач на факультеті політології та журналістики Університету Адама Міцкевича в Познані. Коло наукових інтересів: польська партійна система, колективна пам'ять, соціальні рухи, аналіз політичного дискурсу.

Мусял-Карг Магдалена – доктор габлітований з гуманітарних наук в галузі наук про політику, професор кафедри політичних систем на факультеті політології та журналістики Університету Адама Міцкевича в Познані. Коло наукових інтересів: пряма демократія та використанні сучасних технологій в демократичних системах (переважно в електоральних процесах – Е-голосування), роль жінок у громадському просторі, транскордонна співпраця на польсько-німецькому кордоні.

Маргін Рахвал – асистент кафедри політичної теорії факультету політичних наук та журналістики Університету Адама Міцкевича в Познані. Коло наукових інтересів: прямі та непрямі форми демократії, відносини громадянського суспільства – сучасної демократії, політичної еліти, виборчих систем (у тому числі питаннях електорального примусу в Європі), соціальні та політичних зміни (у тому числі питання про системну трансформацію в країнах Центральної та Східної Європи).

Стельмах Анджей – доктор габлітований з гуманітарних наук в галузі наук про політику, декан факультету політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича у Познані. Коло наукових інтересів: політична система Польщі, політичні системи, партійні партії та системи, політична система Російської Федерації, вибори та виборчі системи.

Information about authors

Yuliana Palagnyuk – Grand PhD in Public Administration, PhD in Political Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Social Work, Governance and Pedagogics, Head of Jean Monnet Department at Petro Mohyla Black Sea National University. Head of the research topic for young researchers executed by the state budget "Implementation of Ukraine's European Integration Policy through the Involvement of Civil Society in Conditions of the Need to Strengthen National Security" (2016–2018). Research interests: State Euro-integrated policy of Ukraine, European integration, social standards of EU, mass media and civil society, public administration.

Svitlana Lizakowska – PhD in Public Administration, Associate Professor, senior lecturer of the Faculty of Humanities and Social Sciences in Polish Naval Academy. Research interests: cooperation of public administration with citizens in the context of social participation, social responsibility and self-organization of citizens in the process of development of civil society.

Alina Iovcheva – head of International Relations Department at Petro Mohyla Black Sea National University, PhD in Political Sciences, Senior lecturer. Research interests: gender balance in decision-making positions, political management on energy efficiency, political culture and mass media.

Svetlana Soroka – Grand PhD in Public Administration – postdoctoral degree, PhD in Political Sciences, Professor of the Department of Public Administration and Management of Institute of State Administration at Petro Mohyla Black Sea National University. Research interests: public administration and local government in the European

Information about authors

Union, the mechanisms of interaction state power's bodies, politics of European integration.

Anna Solovyova – PhD in Political Sciences, Assistant Professor of Political Sciences Department at Black Sea National University of Petro Mohyla. Research interests: neologism; political language; political communication; dystopia; consumerism; phenomenon of obedience to the power influence; conformity and authoritarian person; state european integration policy of Ukraine.

Tetiana Lushahina – PhD in Political Sciences, the Senior Lecturer of Political Science Department at Black Sea National University of Petro Mohyla. Research interests: decentralization and local government reform in Ukraine, creation of effective territorial communities.

Diana Krysińska – the Lecturer of the Department of Ecology and Environmental Management at Petro Mohyla Black Sea National University. Research interests: ecological safety, constant development, environmental risks and water supply difficulties.

Dmytro Sai – the Senior Lecturer of the Department of Social Work, Governance and Pedagogics at Petro Mohyla Black Sea National University, PhD in Pedagogical Sciences. Research interests: orphaned children, children with special needs, moral values, voluntary activity, non-formal education.

Tetiana Skyba – the Senior Lecturer of the Department of Social Work, Governance and Pedagogics at Petro Mohyla Black Sea National University, PhD in Public Administration. Research interests: higher education reforming, Public Administration.

Serhij Shkirchak – the Lecturer of the Political Sciences Department at Petro Mohyla Black Sea National University. Research interests: civil society theory, ukrainian political thought, war and peace in modern world.

Artur Lipiński – PhD in Humanities in the field of political sciences, adiunkt of the Institute of Political Sciences and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: Polish party system, collective memory, social movements, analysis of political discourse.

Magdalena Musiał-Karg – doctor habilitat of Humanities in the field of political sciences, professor at the Department of Political Systems at the Faculty of Political Science and Journalism at Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: direct democracy and the use of modern technologies (ICT) in democratic systems (mainly in the electoral processes – e-voting); the role of women in public space; the cross-border cooperation in the Polish-German border area.

Marcin Rachwał – an Assistant Professor at the Department of Political Theory at the Faculty of Political Sciences and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: direct and indirect democracy forms, civil society and civil society relations – modern democracy, political elite, electoral systems (including the issue of electoral coercion in Europe), social and political changes (including the issue of systemic transformation in Central and Eastern European countries).

Andrzej Stelmach – doctor habilitat of Humanities in the field of political sciences, Dean of Faculty of Political Sciences and Journalism at Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: political system of Poland, political systems, party parties and systems, political system of the Russian Federation, elections and electoral systems

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ
СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ
В УКРАЇНІ:**

**БЕЗПЕКОВИЙ
ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІРИ**

Колективна монографія

Під загальною редакцією Ю. В. Палагнюк, С. І. Шкірчака

Редактор *Я. Котенко, Р. Грубкіна.*
Технічний редактор, комп'ютерна верстка *Н. Хасянова.*
Друк *С. Волинець.* Фальцювальню-палітурні роботи *О. Кутова.*

Підп. до друку 12.06.2018.
Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 17,43. Обл.-вид. арк. 17,22.
Тираж 300 пр. Зам. № 5521.

Видавець та виготівник: ЧНУ ім. Петра Могили
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chmnu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6124 від 05.04.2018