

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.352.323.2

### ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС ВІДНОСИН ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ

*Бельська Т.В.*

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

#### **Annotation**

The development of relations between authorities and civil society in Ukrainian lands is analyzed in the article.

#### **Анотація**

У статті простежено розвиток відносин між владою та громадянським суспільством на українських землях.

#### **Ключові слова**

Влада, громадянське суспільство, відносини влади і громадянського суспільства.

#### **I. Вступ**

Причини проблем сучасного громадянського суспільства в окремих країнах і континентах походять з історичного минулого певних народів.

Історія розвитку громадянського суспільства в Україні була предметом вивчення вітчизняних учених, серед них: О. Бабінова, А. Брегеда, А. Колодій, І. Кресіна, В. Нікітін, О. Скрипнюк.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – простежити розвиток відносин між владою та громадянським суспільством на українських землях.

#### **III. Результати**

Засади громадянськості формувалися на українських землях у процесі історичного розвитку. Структурні елементи громадянського суспільства є концентрованим вираженням різних параметрів суспільного життя [10, с. 166].

Як слушно зауважує О. Бабінова, прагнення українського народу до свободи та демократії, до вільного життя та вільного волевиявлення – основа його ментальності. Історія свідчить, що як тільки державна влада починала обмежувати свободу українців, тиснути на демократію, припиняла повністю або частково взаємодіяти з громадськістю, позбавляла народ можливості вільно висловлювати свої думки – одразу починались масові народні незадоволення та суспільна криза в державі, яка часто перерос-

тала в повстання та визвольну боротьбу за незалежність [1, с. 7].

Елементи демократії існували на території нашої країни ще з князівських часів. Зачатки громадянського суспільства на території сучасної України почали формуватися ще у VII–V ст. до н. е. На українських землях існували на той час міста-держави: Ольвія, Херсонес, Боспор, Феодосія та інші з різноманітними формами правління.

В IX ст., у період Київської Русі, її основними державними інститутами стали князь, князівська рада та віче (народні збори). Повноваження віча поширювалися на всі функції державної влади, у тому числі на вибори князя, укладання з ним договору та обговорення найважливіших питань суспільно-політичного життя. Вони вирішували питання внутрішньої політики, торгівлі, функціонування грошової системи, приймали документи, обов'язкові для виконання. За М. Грушевським, “народню масу далеко більше цікавлять переміни громадські, ніж зверхньої політики... Вона мало вважала на переміну зверхности, аби заховані були її громадські, економічні інтереси” [4, с. 12]. Отже, для громади важливіші її власні інтереси, ніж інтереси державні. Тим самим М. Грушевський у питанні взаємовідносин влади і громадянського суспільства захищає принцип невтручання влади у справи громадянського суспільства. Він наголошує, що “громада з урядом стояли один проти одного не тільки в період давній” [4, с. 13]. Влада не втручалася у громадське життя: “У нас князівсько-дружинний устрій... залишався чимось зверхнім, досить хистко прив'язаним до народу. Громада зоставалася цілковитим господарем свого ґрунту, своїх справ, і тільки у зверхніх справах стикалася з устроєм княжим” [4, с. 10]. Громада вела самостійне життя у внутрішніх сферах і тільки у зовнішній політиці вступала у взаємовідносини з владою. Принцип невтручання держави у

внутрішні справи громадянського суспільства і спільного вирішення зовнішніх проблем характерний і для сучасних теорій громадянського суспільства.

Народні збори обирали Раду міста, тобто своєрідну допоміжну структуру, яка була постійним виконавчим органом і здійснювала контроль за діяльністю виборних посадових осіб, готувала рішення народних зборів тощо. В ті часи князь вважався “першим слугою” громади. “Князь до того був залежним від віча, що навіть сімейне його життя знаходилося під контролем Галичан” [5, с. 47]. У часи Київської Русі та після її розпаду, крім князівської влади, існували боярські ради, велике значення мали князівські з’їзди та віче у містах.

Боярська рада складалась із представників боярських родів, церковних діячів, воєначальників княжої дружини. Князь, зазвичай, був присутнім на засіданнях ради, тобто рада виступала як дорадчий орган. А інколи, залежно від сили князівської влади, вона виступала як колегальний орган, який вирішував навіть долю князя.

Особливу роль в українському суспільстві відіграла релігія. Об’єднання за релігійними принципами протистояли у 988 р. насильному насадженню християнства князем Володимиром. Однак через кілька століть релігійна православна віра стала надійним способом самоідентифікації українського народу в польсько-литовській католицькій державі – Річ Посполита.

Власне українське громадянське суспільство, що зорганізувалось в епоху Середньовіччя, розвивалось і змінювало свій зміст. Становлення громадянського суспільства на українських землях історично пов’язане з подвійною залежністю: поперше, від західної цивілізації, по-друге, від східної, оскільки із середини XVII ст. більша частина українських земель потрапила в політичну залежність від Росії. Хоча М. Костомаров стверджує, що ця різниця бере свій початок ще за часів Київської Русі. Він виділяє два начала, дві державні традиції, які беруть початок в Київській Русі – начало народоправне і начало єдиновладне. Першу традицію він пов’язував зі слов’янським населенням Південної Русі (українцями), а другу – з особливостями суспільного і державного устрою Північно-Східної Русі (майбутньої Великоросії) [5, с. 45–47].

Важливе значення для формування громадянського суспільства на українських землях відіграла поява міст. У XIV–XVII ст. у Галичині і частині Поділля спостерігається швидке зростання міст, які отримали магдебурзьке право. Органом самоуправління міста був магістрат, який очолював війт. Війт назначався урядом чи королем, інколи

його обирали жителі міста. До магістрату входили жителі міста, які були заможними, впливовими, мали високий соціальний статус і гарну освіту, не молодше 25 років. У XIV–XV ст. почали виникати цехи. Кожний цех мав устав, яким регулювалися не тільки виробничі відносини, а й відносини ремісників як усередині цеху, так і поза ним. Організовані в цехи ремісники мали кодекс поведінки, обряди, цехову “скриньку”, прапор, печатку, знак (так звані “цехи”), герби, цехове вбрання для різних урочистостей (церковні свята, похорони, обіди, засідання) тощо. Діяли цехові суди, спеціальні відзнаки відповідно до профілю ремесла. Разом відзначили члени цехів (“братчики”) релігійні свята, опікувалися церквою. На свої кошти цехи утримували варту, допомагали міській поліції і пожежній службі. Деякі цехи утримували власні крамниці для збуту товарів своїх майстрів. Вони зберігали сильні релігійні риси, беручи на себе турботу про духовні, а не тільки матеріальні сторони життя своїх членів. Так, типова гільдія чи цех прагнули підтримувати високі моральні стандарти поведінки, караючи своїх членів за богохульство, азартні ігри, лихварство тощо. Товариствам дозволялося для виконання статутної мети відкривати окремі установи і підприємства, влаштовувати читання, спектаклі, концерти, базари. Музичний цех у Києві був засновником міського оркестру та музичної школи, що діяла у XVIII ст. Цехи мали своїх представників у магістраті. Мали випадки конфлікти між цехами й купцями та їх організаціями, між шляхтичами й цехами.

На західноукраїнських землях цехи були тісно пов’язані з римо-католицькою релігією, вони діяли, насамперед, серед римо-католицького населення (німців і поляків). Православні українці й вірмени мали утруднений доступ до цехів, лише якщо ставали католиками чи належали до уніатської церкви. На східноукраїнських землях діяли цехи, сформовані з православних ремісників. Не допускали до цехів євреїв, але вони повільно захоплювали деякі ремесла. Там, де існували католицькі цехи, православні українці створювали окремі власні організації, так звані “братства” з членів різних професій та міщан. Братства мали культурно-релігійні цілі, насамперед, національну оборону. Євреї подекуди утворювали власні цехи, отримуючи на це дозвіл центральної чи міської влади.

Таким чином, магдебурзьке право і магістрат були прообразом органу публічної влади – місцевого самоврядування. Цехи стали прикладом інституту громадянського суспільства. Слід відзначити ще одну особливість – цехи об’єднувались за релігійною ознакою, що свідчить про важливість на

цьому етапі релігійних організацій як інституту громадянського суспільства.

Елементи громадянського суспільства можна спостерігати і в сільській общині. Селяни об'єднувалися в сільські общини. Вони обирали зі свого середовища отаманів, старшин та інших громадських активістів.

Особливе місце у становленні рис громадянського суспільства належить козацтву. В козацькі часи прикладами демократичного управління була виборність гетьманської та січової адміністрацій. Елементи колегіальності були присутні і в церкві, оскільки священики обиралися громадою. В епоху Середньовіччя скликалися єпархіальні з'їзди, в яких брали участь як священики, так і багаті миряни. Підтвердженням цьому є думки Клавдіуса Рона, англійського резидента в Петербурзі в 1736 р., який писав: "Запорожці приймають в своє братство в цілому всіх, без різниці в національності, якщо ті приймають греко-католицьку віру і погоджуються пройти семирічне випробування перед присвоєнням звання рицаря" [11]. Захист своєї православної віри об'єднав козаків у боротьбі проти поляків-католиків і турків-мусульман.

Козацькі осередки стали зародками організацій громадянського суспільства. В записках Г.Л. де Боплана зазначається: "Лаштуючись у похід, вони (козаки) обирали воєначальника, якого називали кошовий отаман, тобто похідний командир, влада якого була абсолютною і неподільною так, як і належить воєначальникові. Та після походу він знову був рівний із козаками, а крім того, звітував про свої дії – пояснював, яких він допустився помилок, тримав відповідь, чому не вдалися ті чи інші його задуми..." [2, с. 118].

Найповніше ідеї громадянського суспільства знайшли своє відображення в Конституції Пилипа Орлика 1710 р. Хоча ця Конституція не була впроваджена в життя, вона має велике значення, як документ, що вперше в історії України зафіксував принципи державотворення. "Гетьманська влада мала бути обмежена і постійною участю в управлінні генеральної старшини, і генеральною радою; обмеження стосувалися адміністрації, суду, виборів старшини, фінансів. Тричі на рік належало збирати сейм із полкової та сотенної старшини, депутатів і послів від запорізького війська. Передбачалася суворо окремішність державного скарбу від коштів, що виділялися з розпорядження гетьмана. Значне місце відводилося демократичним правам усіх станів суспільства, особливо козацтва, а також правам міст" [3, с. 152–155].

Для козацької ментальності характерною є перевага цінностей особистої свободи порівняно з обов'язками перед владою. Тому

пізніше, в період Руїни саме принцип виборності відіграв фатальну роль у розвалі Козацької держави [7, с. 23].

Ставлення громадян до держави та її інститутів проявляється через власність, сім'ю, об'єднання в різні групи та організації. Кожна людина так чи інакше пов'язана з функціонуванням певного об'єднання, що сприяє її громадській активності. У зв'язку із цим український просвітник і поет Г. Сковорода висунув ідею суспільної цінності людей. Ці ідеї близькі до думок, сформульованих західноєвропейськими мислителями, щодо формування та розвитку громадянського суспільства.

У XIX – на початку XX ст. починається розвиток громадського руху в Галичині і дещо пізніше в Наддніпрянській Україні, зосереджуючись переважно на просвітницькій роботі. Визначні українські вчені цього періоду М. Грушевський, М. Драгоманов, Б. Кістяківський, І. Франко, М. Шаповал присвятили свої праці теорії громад, громадського життя. В реальному житті існували різноманітні об'єднання – громади, общини, ордени, товариства, братства, з'являються політичні партії, що будуються на міцній ідеологічній основі, на спільних інтересах і потребах. Основою для виникнення стійкої спільноти є наявність спільних інтересів, цінностей, мети, ідеології, способу мислення. Поштовхом для створення українських політичних партій та громадських об'єднань стала діяльність таємного Кирило-Мефодіївського товариства, до якого належали відомі громадські діячі того часу – М. Костомаров, П. Куліш, Т. Шевченко та ін.

Нині процеси формування в Україні громадянського суспільства та становлення незалежної держави відбуваються паралельно. Інститути громадянського суспільства намагаються ефективно використовувати досвід демократичних країн у питанні відносин влади і громадянського суспільства.

Прогрес суспільного розвитку в Україні стане можливим за умови використання здобутків громадянського суспільства. Світовий досвід переконливо свідчить, що налагодження відносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства створює необхідні умови для наближення влади до населення, функціонування дійової системи управління.

Характер відносин публічної влади і громадських організацій в Україні формувалася під впливом ряду чинників. Головними з них були: демократичність влади, повага до прав і свобод громадян.

До початку 1990-х рр. влада не сприймала серйозно інститути громадянського суспільства. Водночас лише окремі інститути громадянського суспільства заявили про себе як про серйозних учасників суспільно-

політичних процесів, що відбувалися в країні.

Посилення антидемократичних тенденцій спостерігається на початку XXI ст. Період 2001–2004 рр. був позначений особливим загостренням відносин між існуючою владою та організаціями громадянського суспільства. Після подій 2004 р. з'явилася надія на те, що влада принципово змінить своє ставлення до громадянського суспільства, перейшовши до реального партнерства. Нова влада задекларувала нові підходи до співпраці з організаціями громадянського суспільства, які полягали у підтримці його розвитку, врахуванні його ініціатив. У 2005 – на початку 2006 рр. владними інститутами було здійснено певні практичні кроки в цьому напрямі. Відбувся перехід частини представників інститутів громадянського суспільства до центральних органів влади.

З початку 1990-х рр. зростає кількість організацій громадянського суспільства. На основі аналізу статистичних даних, результатів соціологічних досліджень відслідковується динаміка, тенденції та основні проблеми становлення мережі організацій громадянського суспільства.

Згідно з рейтингами незалежних міжнародних організацій, показники розвитку громадянського суспільства в Україні останніми роками значно поліпшилися та виглядають краще, ніж в інших пострадянських державах. Наприклад, за оцінкою авторитетного рейтингу міжнародної незалежної організації Freedom House, Україну тривалий час за рівнем політичних прав і громадянських свобод характеризували лише як “частково вільну” державу. У 2005–2009 рр. її рейтинг піднявся та утримувався на рівні оцінки “вільної” країни (єдиної на пострадянському просторі, крім країн Балтії) [9].

У межах іншого дослідження Freedom House – “Nations in Transit” – оцінювання різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від семи (найгірша) до одного (найкраща) бала. Показово також, що рейтинг розвитку громадянського суспільства “Nations in Transit” в Україні (2,75 балів) кращий, або значно кращий, ніж в інших пострадянських країнах (крім країн Балтії). Аналогічний показник за 2008 р. становить: в Азербайджані – 5,25 бала; Білорусі – 6,50 бала; Вірменії – 3,50 бала; Грузії – 3,50 бала; Казахстані – 5,50 бала; Киргизстані – 4,50 бала; Молдові – 3,75 бала; Російській Федерації – 5,50 бала; Таджикистані – 5,50 бала; Туркменістані – 7,00 бала; Узбекистані – 7,00 бала [9].

На сьогодні правові та організаційні основи реалізації права на свободу об'єднання регулюються Законом України “Про об'єднання громадян”, який застарів і не

відповідає європейським стандартам у сфері діяльності інститутів громадянського суспільства. Чинне законодавство робить складною процедуру державної реєстрації громадських організацій, обмежує їх діяльність за територіальною ознакою, воно неузгоджене з міжнародними правовими актами.

Важливим документом, що з'явився наприкінці 2007 р. стала “Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р.

Суттєвим позитивним чинником, що має сприяти відкритості у діяльності організацій громадянського суспільства та інформуванню про неї громадян, стало відкриття Міністерством юстиції України у березні 2009 р. на своєму веб-сайті “Єдиного реєстру громадських формувань”.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у відносинах між владою та інститутами громадянського суспільства, існує цілий ряд проблем. Серйозною проблемою залишається те, що українці не дуже довіряють організаціям громадянського суспільства та недостатньо розуміють їх роль у суспільстві. Низьким залишається рівень залучення громадян до діяльності інститутів громадянського суспільства.

Значну роль у співпраці з владою відіграє суб'єктивний чинник. Інститути громадянського суспільства, які мають в органах влади осіб, причетних до їх заснування чи попередньої діяльності, мають вищі шанси бути залученими до співпраці. Слід також відзначити, що формування громадянського суспільства в Україні відбувається в умовах відсутності ціннісної системи. Всі ці фактори здійснюють суттєвий негативний вплив на формування громадянського суспільства. В результаті відносини громадянського суспільства і держави мають ситуативний характер і не в змозі задовольнити інтереси суспільства.

#### IV. Висновки

Підсумовуючи вищесказане, слід відзначити, що в період демократичного транзиту в Україні відбувається становлення відносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Зростає кількість організацій громадянського суспільства, розширюється сфера їх діяльності, вдосконалюється нормативно-правова база. Одночасно існують тенденції, які містять у собі загрозу для розвитку громадянського суспільства.

#### Література

1. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец.

- 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О.О. Бабінова. – Х., 2004. – 16 с.
2. Боплан де Г.Л. Опис України / Г.Л. де Боплан // Меріме П. Українські козаки та їхні останні гетьмани. Богдан Хмельницький / П. Меріме; [пер. з франц., приміт. та передм. Я.І. Кравця]. – Л.: Каменяр, 1990. – 301 с.
  3. Брегеда А.Ю. Основи політології: навч. посіб. / А.Ю. Брегеда. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2000. – 312 с.
  4. Грушевський М. Вступний виклад з історії України-Руси / М. Грушевський // М. Грушевський і Західна Україна. – Л., 1995. – 432 с.
  5. Костомаров Н. Две русские народности [Електронний ресурс] / Н. Костомаров // Основа. – СПб., 1861. – № 3. – С. 33–80. – Режим доступу: <http://www.risu.org.ua/ua/library/books/mkostomarov/33654>.
  6. Лациба М.В. Чому нам потрібен новий закон "Про громадські організації" / М.В. Лациба, О.Ю. Вінніков, М.М. Слюсаревський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К., 2008. – С. 6.
  7. Левченко Н.В. Национальная идея как матрица государственного строительства в Украине / Н.В. Левченко // UNIVERSITATES. Наука и просвещение. – 2009 – № 3. – С. 20–27.
  8. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи / Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6. – С. 3–42.
  9. Опалько Ю. Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідність стандартам Ради Європи: аналітичний звіт відділу стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції [Електронний ресурс] / Ю. Опалько. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2009/14.htm>.
  10. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К.: Ін Юре, 2003. – 496 с.
  11. Шпиталь Г. Военная педагогика на Запорожской Сечи [Електронний ресурс] / Г. Шпиталь. – Режим доступу: <http://www.totalwars.ru/index.php/istoriya/voennaya-pedagogika-na-zaporozhskoj-sechi.html>.

УДК 351:331.5

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ ТА ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Міненко В.Л.

кандидат наук з державного управління, доцент  
директор Харківського обласного центру зайнятості

### Annotation

In the article normative-legal and organizational frameworks of adjusting of social-labour relations are generalized in the sphere of realization of labour activity of population. Approaches are definite to perfection of the system of the organizational-right providing of the state adjusting of market of labour and employment of population.

### Анотація

У статті узагальнено нормативно-правові та організаційні засади регулювання соціально-трудова відносин у сфері реалізації трудової активності населення. Визначено підходи до вдосконалення системи організаційно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці й зайнятості населення.

### Ключові слова

Ринок праці, зайнятість населення, організаційно-правове забезпечення державного регулювання ринку праці й зайнятості.

### І. Вступ

З перших років незалежності України проблемам регулювання соціально-трудова відносин у сфері реалізації трудової активності населення приділялась значна увага. В умовах сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни державне регулювання ринку праці та зайнятості населення здійснюється на основі достатньо розвинутої системи організаційно-правового забезпечення, складові якого формувалися в різні історичні періоди, які не завжди узгоджені між собою та не повною мірою відповідають міжнародним нормам і стандартам.

Проблеми державного регулювання ринку праці і, зокрема, формування його органі-