

DOI 10.36074/logos-29.09.2023.17

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ІНСТИТУТІВ З ДЕРЖАВОЮ ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ)

ORCID ID: 0000-0003-2838-9022

Менська Олена Анатоліївна

кандидат юридичних наук, юрист 3 класу,
магістр публічного управління та адміністрування, позаштатний дослідник

УКРАЇНА

У Бременській декларації «Місто і культура: нові відповіді на проблеми культури» зазначено, що індивідуальна та колективна ініціатива громадян має важливе значення для інновацій й творчості в культурі, а також для сприяння культурному плюралізму. Колективна ініціатива здебільшого належить добровільним організаціям, які мають бути визнані важливими у виробленні політики. Тому органи державної влади повинні підтримувати добровільні організації та приймати виклик традиційним ідеям та уявленням про культуру, що такі організації неминуче представляють [1].

Це доволі красномовно постульовано й у позиції міністрів, відповідальних за питання культури держав-учасниць Європейської культурної конвенції, які зустрілися у м. Фаро ще у 2005 році. Так, на основі Декларації та Плану дій Третього саміту Ради Європи (Варшава, 16-17 травня), підтвердивши свою відданість спільним цінностям та принципам, що ґрунтуються на культурній, релігійній та гуманістичній спадщині Європи, висловили тверду впевненість у тому, що освіта та культура є ключем до забезпечення просування цих цінностей у суспільствах, прийняли Декларацію Фаро щодо стратегії Ради Європи з розвитку міжкультурного діалогу як основи для майбутніх дій, й зобов'язалися, зокрема, просувати модель демократичної культури, активно залучаючи громадянське суспільство та громадян [1].

Авторкою пропонованої праці вже оприлюднювалися розвідки, у яких здійснювався аналіз стану правового регулювання залучення громадськості до пам'яткоохоронної галузі, зокрема, розглянуто інститут громадських інспекторів як інструмент громадського контролю у сфері охорони культурної спадщини в Україні [2]. Так, з практичного досвіду, на погляд авторки, значущу роль відіграють неурядові інституції. Йдеться про різноманітні громадські об'єднання. Залучення небайдужої громадськості до пам'яткоохоронної діяльності має стати недефективним механізмом контролю, здатним допомогти акумулювати інтереси тих небайдужих громадян, у кого пробудився інтерес до власної культурної самобутності, та тих, хто розуміє важливість охорони, захисту й збереження вітчизняного культурного надбання [3]. Також із наведених авторкою раніше міркувань вбачається, що у довгостроковій перспективі (*longue durée*) налагодження взаємодії між державним і громадським секторами у частині здійснення громадського контролю у питаннях охорони культурної спадщини, шляхом ухвалення відповідних нормативно-правових актів або закріплення окремих положень щодо цього у вже чинних, сприятиме не тільки

ефективності процесу вироблення державної політики у цій сфері, але й позитивно впливатиме на швидкість, якість та наслідки реалізації прийнятих державно-управлінських рішень у пам'яткоохоронній галузі [4].

В ухваленому 1 жовтня 2009 року на засіданні Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, для забезпечення його актуальності і практичного застосування неурядовими організаціями під час їх участі у процесі прийняття політичних рішень, були викладені способи залучення громадянського суспільства. Зокрема, існують два взаємопов'язані виміри цього процесу, розташовані в порядку зростання інтенсивності – від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади. Також викладені етапи процесу прийняття політичних рішень, а саме шість кроків, які здійснюються органами державної влади – від встановлення порядку денного і здійснення політики до моніторингу та повторного формулювання. Так, рівень участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичних рішень може змінюватись у залежності від інтенсивності залучення. Існують чотири рівні участі – від найнижчого до найвищого ступеню залучення. До них відносяться: інформація, консультація, діалог та партнерство. Приміром, доступ до інформації є основою всіх наступних кроків на шляху залучення неурядових організацій до процесу прийняття політичних рішень. Це відносно низький ступінь залучення, який зазвичай полягає в отриманні інформації від органів державної влади, та не потребує і не передбачає втручання або залучення неурядових організацій. Консультація ж така форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові організації висловити їхню думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу. Консультація зазвичай включає інформування неурядових організацій органами державної влади про поточний стан політичного процесу та прохання прокоментувати, висловити думки і відреагувати. Ініціаторами та авторами тем є органи державної влади, а не неурядові організації [5].

Отже, питання взаємодії громадянського суспільства та його інститутів з державою при обговоренні, формуванні й подальшій реалізації державної політики у сфері охорони, захисту та збереження національної культурної спадщини, визначають потребу у проведенні теоретико-аналітичного осмислення щодо координування її ефективного функціонування та розвитку як пріоритетного напрямку діяльності держави, і тим самим показують актуальність обраної теми. Імовірно тому на порядок денний повсякчас виносилися питання ухвалення відповідного нормативно-правового акта, який би врегулював проблему активної залученості інститутів громадянського суспільства до сфери управління культурною спадщиною як рівноправного партнера державної влади та місцевого самоврядування. Так, ще у 2020 році законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління культурною спадщиною за участю територіальних громад та інститутів громадянського суспільства» за № 4523 [6], метою якого було формування законодавчих передумов для ефективного управління культурною спадщиною в цілях сталого розвитку, окрім іншого, реалізації потенціалу інститутів громадянського суспільства у сфері збереження та управління культурною спадщиною, передбачалося, зокрема, закріплення у Законі України від 8 червня 2000 року № 1805-III «Про охорону культурної спадщини» (далі – Закон № 1805-III) прав та функцій інститутів громадянського суспільства у сфері культури та культурної спадщини (ст. 11).

У контексті сказаного потрібно зазначити, що того ж року, проте трохи пізніше було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за руйнування та

знищення нерухомої культурної спадщини і порушення традиційного характеру середовища (реєстр. № 4562). Так, статтю 8 Закону № 1805-III пропонувалося присвятити громадському контролю у сфері охорони культурної спадщини. Однак 07.02.2023 року Проект № 4562 було знято з розгляду².

Попри вказане, на сьогодні вже сформована нормативно-правова база, яка регулює правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання. Зокрема, Законом України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про об'єднання громадян», унормовано суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні. Зокрема, статтею 31 Закону України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI «Про культуру» унормовано, що громадські організації (професійні спілки, творчі спілки, товариства, фонди, асоціації тощо) беруть участь у реалізації державної політики у сфері культури відповідно до законодавства. А відповідно до положень статті 11 вищезгаданого Закону № 1805-III, громадські організації сприяють органам охорони культурної спадщини в роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони об'єктів культурної спадщини і поширенні знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, сприяють її вивченню дітьми та молоддю, залучають громадян до її охорони.

Основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Та оскільки громадянське суспільство є виразником та захисником інтересів і прагнень різноманітних суспільних груп та громадян, яке здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави, зокрема, й шляхом сприяння прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та реалізації інших суспільно корисних проектів, з метою створення сприятливих умов для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, Указом Президента України № 487/2021 від 27.09.2021 року, затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [7]. Позаяк в основі діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень. Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах. Такий підхід застосовано і в процесі розроблення вищевказаної Національної стратегії.

Тож авторка має сподівання, що нормативно-задекларована участь громадянського суспільства буде не тільки формально-прописаною, але й конкретно реалізованою.

² Детальніше про це див. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70778

Розгляданий матеріал дає підстави для такого **висновку**. Упродовж останніх десятиліть, напевно, жодне інше питання не викликало такої кількості пропозицій складних, у своїй реалізації, варіантів відповідей, як питання долучення громадськості при формуванні та втіленні державної політики у культурній сфері. Передовсім це пошуки відповідей на ще одне додаткове питання, яке залишилося досі нез'ясованим для цієї сфери: як ефективно та відкрито можуть взаємодіяти інститути громадянського суспільства і держава у пам'яткоохоронній галузі для збереження та популяризації вітчизняної культурної спадщини? Відповідь на поставлене питання поки що залишається відкритою. Проте, надважливо розуміти, що саме громадянське суспільство виступає у якості саме тієї сполучної ланки в процесах ефективною державною управлінською діяльністю її органів. Оскільки без інститутів громадянського суспільства державну політику практично у будь-якій сфері, яка напряду стосується повноцінного функціонування цього суспільства, сьогодні уявити вкрай складно, навіть неможливо. На погляд авторки, це, якщо не найпростіший (як не брати до уваги певну наявну різноманітність нюансів щодо його «простоти»), то принаймні найпереконливіший у своїй ефективності механізм для ініціювання й реалізації прозорості державних процесів. Утім, з плином часу стає абсолютно зрозумілим, що різні негативні аспекти та події теперішньої реальності породжують більше проблемних питань, ніж відповідей на них. При всьому цьому, абсолютно парадоксально, однак, такі негативні події та явища при належній увазі до них можуть як сприяти блискучому розв'язанню давно хронічних проблем, наявних у галузі культури, так і при цілковитій байдужості чи недолугим управлінським рішенням, здатні серйозно гальмувати її розвиток із відповідними наслідками цього. Це безпосередньо означає дедалі більшу актуалізацію вказаної теми. Таким чином, у подальших дослідженнях з означеного питання плануємо продовжити обговорити та висловити власні міркування на тему організаційно-концептуальних й політико-управлінських засад взаємодії та координації інститутів громадянського суспільства і держава у сфері охорони культурної спадщини.

Список використаних джерел:

- [1] Культурна політика Європейського Союзу (2022). *Хрестоматія*. (468 с.) Національний університет «Чернігівський колегіум» імені Т.Г. Шевченка.
- [2] Менська О.А. (2021). До питання про впровадження інституту громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини. *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference* (Vol. 1) (р. 24-26). October 15, 2021. Chicago, USA: European Scientific Platform.
- [3] Менська О.А. (2022). Інституалізація публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні. *«Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування»*. (4 (78), 53-59. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.8>
- [4] Менська О. А. (2021). Інститут громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини як інструмент громадського контролю в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. (11). <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.38>. Вилучено з <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2381>
- [5] *Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень*. CONF/PLE(2009)CODE1. Вилучено з <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
- [6] *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління культурною спадщиною за участю територіальних громад та інститутів громадянського суспільства* (проект Закону). № 4523. Вилучено з https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70709
- [7] *Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки* (Указ Президента України). № 487/2021. Вилучено з <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>